



Rat der
Europäischen Union

045742/EU XXVII. GP
Eingelangt am 23/12/20

Brüssel, den 22. Dezember 2020
(OR. en)

14185/20

FREMP 151
JAI 1139
COHOM 121
COCON 32
VISA 141
FRONT 350
ANTIDISCRIM 130
COPEN 392
SOC 828
AG 72

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	15. Dezember 2020
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2020) 731 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN nach Artikel 25 AEUV Bericht über die Fortschritte auf dem Weg zu einer effektiven Unionsbürgerschaft

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2020) 731 final.

Anl.: COM(2020) 731 final

Brüssel, den 15.12.2020
COM(2020) 731 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

nach Artikel 25 AEUV

Bericht über die Fortschritte auf dem Weg zu einer effektiven Unionsbürgerschaft

1. EINLEITUNG

Nach Artikel 25 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ist die Kommission verpflichtet, dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Wirtschafts- und Sozialausschuss alle drei Jahre über die Anwendung der Bestimmungen zu Nichtdiskriminierung und Unionsbürgerschaft (im Zweiten Teil des Vertrags) Bericht zu erstatten.¹ Dieser nach Artikel 25 AEUV vorgelegte neunte Bericht erstreckt sich über den Zeitraum vom 1. Juli 2016 bis 30. Juni 2020.

Gegenstand dieses Berichts sind die Bestimmungen im Zweiten Teil des AEUV zu i) Unionsbürgerschaft, ii) Nichtdiskriminierung, iii) Freizügigkeit und Aufenthaltsrecht im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, iv) zum aktiven und passiven Wahlrecht bei den Kommunalwahlen und bei den Wahlen zum Europäischen Parlament im Wohnsitzmitgliedstaat, v) zum Recht auf konsularischen Schutz, vi) zum Petitionsrecht beim Europäischen Parlament und vii) zu dem Recht, sich an den Bürgerbeauftragten zu wenden. Dieser Bericht ergänzt den Bericht über die Unionsbürgerschaft mit dem Titel „Empowering citizens and protecting their rights in challenging times“ (Stärkung der Bürgerteilhabe und Schutz der Bürgerrechte in schwierigen Zeiten).

2. VERBOT DER DISKRIMINIERUNG AUS GRÜNDEN DER STAATSANGEHÖRIGKEIT (ARTIKEL 18 AEUV)

Gemäß Artikel 18 AEUV² ist die Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Anwendungsbereich der Verträge³ verboten.

Im Berichtszeitraum erließ der Gerichtshof der Europäischen Union (im Folgenden „EuGH“ oder „Gerichtshof“) vier wichtige Urteile zum Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit in den Bereichen Auslieferung und Sport.

2.1 Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und Auslieferung von mobilen EU-Bürgern

Die drei Urteile des Gerichtshofs zum Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und zur Auslieferung von in einem anderen Mitgliedstaat als dem ihrer Staatsangehörigkeit ansässigen EU-Bürgern an einen Drittstaat betrafen die Rechtssachen **Petruhhin**⁴, **Pisciotti**⁵ und **Raugevicius**⁶. In jeder dieser Rechtssachen ging es um die Wechselwirkung zwischen den nationalen Vorschriften, die die Auslieferung eigener Staatsangehöriger des Aufnahmemitgliedstaats ausschließen, und dem EU-Grundsatz, wonach EU-Bürger nicht aus Gründen der Staatsangehörigkeit diskriminiert werden dürfen (Artikel 18 AEUV).

¹ Die jährlichen Berichte über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union enthalten aktuelle Informationen zu den Fortschritten, die bei den Unionsbürgerschaftsrechten zu verzeichnen sind.

² Siehe hierzu ebenfalls Artikel 21 Absatz 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

³ Diese Bestimmung lässt besondere Bestimmungen in den Verträgen unberührt.

⁴ Urteil des Gerichtshofs vom 6. Dezember 2016, Aleksei Petruhhin/Latvijas Republikas Ģenerālprokuratūra, C-182/15, ECLI:EU:C:2016:630.

⁵ Urteil des Gerichtshofs vom 10. April 2018, Romano Pisciotti/Bundesrepublik Deutschland, C-191/16, ECLI:EU:C:2018:222.

⁶ Urteil des Gerichtshofs vom 13. November 2018, Denis Raugevicius, C-247/17, ECLI:EU:C:2018:898.

Sowohl die Rechtssache Petruhhin als auch die Rechtssache Pisciotti betraf die Auslieferung mobiler EU-Bürger (d. h. von Bürgern, die in einem anderen Mitgliedstaat als dem ihrer Staatsangehörigkeit ansässig sind) zwecks Strafverfolgung, während sich die Rechtssache Rauevicius auf die Auslieferung mobiler EU-Bürger bezog, um ein von einem Gericht eines Drittstaats verhängtes Strafurteil zu vollstrecken.

Die wichtigsten Feststellungen des Gerichtshofs in diesen Rechtssachen lassen sich wie folgt zusammenfassen. Erstens entschied der Gerichtshof, dass die Auslieferungsvorschriften zwar in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, wenn kein entsprechendes internationales Abkommen zwischen der EU und dem betreffenden Drittstaat besteht, dass die nationalen Auslieferungsvorschriften der Mitgliedstaaten jedoch das EU-Recht in Situationen, für die EU-Recht maßgebend ist, beachten müssen.⁷ Dies ist nach Auffassung des Gerichtshofs dann der Fall, wenn ein EU-Bürger von seinem Recht auf Freizügigkeit (gemäß Artikel 21 AEUV) Gebrauch gemacht hat und die nationalen Auslieferungsvorschriften dazu führen könnten, dass EU-Bürger aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit diskriminiert werden (Artikel 18 AEUV).⁸

Zweitens prüfte der Gerichtshof, ob (inter)nationale Vorschriften der Mitgliedstaaten, durch die *nur* die Nichtauslieferung eigener Staatsangehöriger ausgeschlossen wird, mit dem in Artikel 18 AEUV verankerten Grundsatz der Nichtdiskriminierung unvereinbar sein könnten. Der Gerichtshof stellte fest, dass solche Auslieferungsvorschriften zu einer unterschiedlichen Behandlung eines EU-Bürgers aufgrund der Staatsangehörigkeit und damit zu einer Beschränkung der Freizügigkeit führen.⁹ Laut Rechtsprechung des Gerichtshofs lässt sich eine solche Beschränkung nur rechtfertigen, „wenn sie auf objektiven Erwägungen beruht und in angemessenem Verhältnis zu dem mit dem nationalen Recht legitimerweise verfolgten Zweck steht“¹⁰. Der Gerichtshof erkennt zwar an, dass das Ziel bzw. die Ziele der „internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen“ und der Vermeidung der Gefahr der Straflosigkeit legitim sind,¹¹ doch müssen diese nationalen Vorschriften auch dem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit genügen.

In diesem Zusammenhang vertrat der Gerichtshof in der Rechtssache Petruhhin die Auffassung, dass der Mitgliedstaat, der erwägt, einem Auslieferungersuchen stattzugeben, alternative Maßnahmen, die die Ausübung der Grundfreiheiten weniger beschränken würden, in Betracht ziehen muss.¹² Gestützt auf den EU-Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Artikel 4 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV)) und das sekundäre EU-Recht im Bereich der Zusammenarbeit in Strafsachen (insbesondere zum Europäischen Haftbefehl) kam der Gerichtshof zu folgendem Schluss: Vor der Auslieferung eines mobilen EU-Bürgers müssen die Mitgliedstaaten mit dem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der Betroffene hat, Informationen austauschen, um den Behörden dieses Mitgliedstaats, „sofern sie nach ihrem nationalen Recht für die Verfolgung

⁷ Rechtssache C-182/15, Petruhhin, Rn. 26-27.

⁸ Rechtssache C-182/15, Petruhhin, Rn. 29-31. Rechtssache C-191/16, Pisciotti, Rn. 31-35 und 37-42. Rechtssache C-247/17, Rauevicius, Rn. 27-28.

⁹ Rechtssache C-182/15, Petruhhin, Rn. 32-33, Rechtssache C-191/16, Pisciotti, Rn. 43-45, Rechtssache C-247/17, Rauevicius, Rn. 30.

¹⁰ Rechtssache C-182/15, Petruhhin, Rn. 34 und 38, Rechtssache C-191/16, Pisciotti, Rn. 46, Rechtssache C-247/17, Rauevicius, Rn. 31.

¹¹ Rechtssache C-182/15, Petruhhin, Rn. 35-37.

¹² Rechtssache C-182/15, Petruhhin, Rn. 38-41.

dieser Person ... zuständig sind“, Gelegenheit zu geben, den mobilen EU-Bürger wegen im Ausland begangener Straftaten zu verfolgen.¹³ In der Rechtssache Pisciotti stellte der Gerichtshof jedoch klar, dass die Auslieferung aus dem Aufnahmemitgliedstaat an einen Drittstaat nach EU-Recht nicht ausgeschlossen ist, wenn der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der Betroffene besitzt, angemessen informiert worden ist, aber dennoch beschließt, seinen eigenen Staatsangehörigen wegen im Ausland begangener Straftaten nicht zu verfolgen.¹⁴

Drittens gilt das Spannungsverhältnis zwischen dem Ziel, der Gefahr der Straflosigkeit bei begangenen Straftaten und der Beschränkung von Grundfreiheiten vorzubeugen, und der entsprechenden Notwendigkeit, alternative Maßnahmen zu prüfen, nach Ansicht des Gerichts in der Rechtssache Raugevicius auch in Bezug auf Auslieferungsersuchen zum Zwecke der Vollstreckung eines (ausländischen) Strafurteils.¹⁵ Der Grundsatz *ne bis in idem* (Verbot der Doppelbestrafung) würde den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der betreffende mobile EU-Bürger besitzt, daran hindern, ein Strafverfahren gegen diesen Bürger einzuleiten, doch gibt es im Völkerrecht und in Rechtsvorschriften einiger Mitgliedstaaten alternative Maßnahmen (z. B. die Verbüßung einer von einem ausländischen Gericht verhängten Strafe in dem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der Betroffene besitzt).¹⁶ Nach Ansicht des Gerichtshofs könnten solche alternativen Mechanismen daher als auf den betreffenden mobilen EU-Bürger anwendbar angesehen werden (ungeachtet der Einschränkungen aufgrund der Staatsangehörigkeit).¹⁷

2.2 Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Amateursport

In dem anderen wichtigen Urteil des Gerichtshofs, das im Berichtszeitraum ergangen ist, und zwar in der Rechtssache **TopFit**¹⁸, befasste sich der Gerichtshof mit dem Verbot einer Diskriminierung von (mobilen) EU-Bürgern aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Bereich des Amateursports.¹⁹

Herr Biffi ist italienischer Staatsangehöriger, lebt in Deutschland und nimmt als Amateur an Laufwettbewerben in der Kategorie der Senioren teil. Er ist Mitglied von TopFit, einem dem Deutschen Leichtathletikverband (DLV) angeschlossenen Sportverein. Im Jahr 2015 führte eine Änderung der DLV-Regeln dazu, dass mobilen EU-Bürgern in Deutschland, wie Herrn Biffi, die Teilnahme an nationalen Meisterschaften verwehrt oder nur noch „außer Wertung“ bzw. „ohne Wertung“ erlaubt wurde. Dies hinderte EU-Bürger daran, in die Endrunde eines Wettkampfs vorzurücken und den Titel des nationalen Meisters zu erlangen, obwohl sie alle anderen Bedingungen für die Teilnahme an Leichtathletikmeisterschaften erfüllten.

In seiner Antwort auf das Vorabentscheidungsersuchen stützte sich der Gerichtshof auf vier Feststellungen. Erstens stellte der Gerichtshof unter Bezugnahme auf sein Urteil in der Rechtssache Raugevicius fest, dass „die Situation eines Unionsbürgers, der von seiner Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat, in den Anwendungsbereich von Art. 18 AEUV“ fällt, und zwar auch im Bereich des

¹³ Rechtssache C-182/15, Petruhhin, Rn. 42-48.

¹⁴ Rechtssache C-191/16, Pisciotti, Rn. 50-56.

¹⁵ Rechtssache C-247/17, Raugevicius, Rn. 32-40.

¹⁶ Rechtssache C-247/17, Raugevicius, Rn. 36-38.

¹⁷ Rechtssache C-247/17, Raugevicius, Rn. 41-48.

¹⁸ Urteil des Gerichtshofs vom 13. Juni 2019, TopFit e. V. und Daniele Biffi/Deutscher Leichtathletikverband e. V., C-22/18, ECLI:EU:C:2019:497.

¹⁹ Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Berufssport fällt unter Artikel 45 AEUV.

Amateursports.²⁰ Zweitens soll die in Artikel 21 AEUV zum Ausdruck gebrachte Grundfreiheit der Freizügigkeit unter anderem „die schrittweise Integration des betreffenden Unionsbürgers in die Gesellschaft des Aufnahmemitgliedstaats ... fördern“, und die Teilnahme am Amateursport ist ein wichtiger Faktor in diesem Integrationsprozess.²¹ Drittens stellte der Gerichtshof unter Bezugnahme auf frühere EU-Rechtsprechung fest, dass die Regelungen nationaler (Sport-)Verbände ebenfalls dem EU-Recht, einschließlich der Verträge, unterliegen.²² Viertens ergibt sich aus der Anwendbarkeit der Artikel 18 und 21 AEUV auf Regelungen nationaler Sportverbände unter anderem, dass Regelungen nationaler Sportverbände, die eine Beschränkung einer Grundfreiheit darstellen können, mit dem EU-Recht unvereinbar sind. Eine solche Beschränkung kann nur „gerechtfertigt sein, wenn sie auf objektiven Erwägungen beruht und in angemessenem Verhältnis zu dem mit den betreffenden Regelungen legitimerweise verfolgten Zweck steht“.²³

3. BEKÄMPFUNG VON DISKRIMINIERUNG AUS GRÜNDEN DES GESCHLECHTS, DER RASSE, DER ETHNISCHEN HERKUNFT, DER RELIGION ODER DER WELTANSCHAUUNG, EINER BEHINDERUNG, DES ALTERS ODER DER SEXUELLEN AUSRICHTUNG (ARTIKEL 19 AEUV)

3.1. Einleitung

Nach Artikel 19 AEUV kann die EU geeignete Vorkehrungen treffen, um Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.²⁴

Im März 2019 veröffentlichte die Europäische Kommission den jährlichen Bericht über die Gleichstellung von Frauen und Männern, in dem sie zu dem Schluss kam, dass selbst in der EU, in der die uneingeschränkte Gleichstellung der Geschlechter gesetzlich verankert ist, die Gleichstellung von Frauen und Männern noch immer nicht verwirklicht ist.²⁵

Nach der Veröffentlichung der Liste von Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung von LGBTI im Dezember 2015, die die von der Kommission in verschiedenen Politikbereichen für 2016-2019²⁶ geplanten Tätigkeiten umfasste, veröffentlichte die Kommission im Februar 2017 den ersten Jahresbericht (2016) über die Liste von Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung von LGBTI. Der zweite Bericht erschien 2018, der dritte 2019 und im Mai 2020 wurde der Abschlussbericht veröffentlicht, in dem auf die im Jahr 2019 getroffenen Maßnahmen eingegangen wird.²⁷

Im November 2018 arbeitete die Kommission Schlussfolgerungen auf der Grundlage der Fokussitzungen zu Romafeindlichkeit und Afrophobie aus, die von der Hochrangigen Gruppe der EU zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und anderen Formen der Intoleranz auf

²⁰ Rechtssache C-22/18, TopFit, Rn. 29-30.

²¹ Rechtssache C-22/18, TopFit, Rn. 31-34.

²² Rechtssache C-22/18, TopFit, Rn. 36-40.

²³ Rechtssache C-22/18, TopFit, Rn. 42-48.

²⁴ Siehe hierzu ebenfalls Artikel 21 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

²⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/annual_report_ge_2019_en_1.pdf

²⁶ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/list-actions-advance-lgbti-equality_en#documents

²⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report_list_of_actions_2015-19.pdf

ihrer vierten Zusammenkunft am 5. Dezember 2017 abgehalten wurden.²⁸ Sie erstellte auch einen Leitfaden für die praktische Anwendung des Rahmenbeschlusses 2008/913/JI des Rates zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit²⁹.

Im Dezember 2018 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Evaluierung des EU-Rahmens für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020.³⁰ Dabei wurde auch untersucht, wie auf der Grundlage dieses EU-Rahmens andere europäische Politik-, Rechts- und Finanzierungsinstrumente zur Integration der Roma mobilisiert wurden. Im September 2019 veröffentlichte die Kommission außerdem einen Bericht über die Umsetzung der nationalen Strategien zur Integration der Roma.³¹

Die Kommission hat im Mai 2019 die Kampagne #EuvsDiscrimination³² ins Leben gerufen, die sich gegen Diskriminierung am Arbeitsplatz aus Gründen des Alters, des Geschlechts, einer Behinderung, der ethnischen Herkunft oder Rasse, der Religion oder Weltanschauung oder der sexuellen Ausrichtung richtet, die durch die Antidiskriminierungsgesetze der EU verboten ist.³³ Die Kampagne läuft noch bis Dezember 2020.

3.2. Entwicklung der Rechtsprechung

Im Hinblick auf die Religionsfreiheit ist das Urteil des Gerichtshofs vom 22. Januar 2019 in der Rechtssache Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43) zu beachten. Der Gerichtshof stellte fest, dass eine nationale Regelung, nach der zum einen der Karfreitag ein Feiertag nur für die Arbeitnehmer ist, die bestimmten christlichen Kirchen angehören, und zum anderen nur diese Arbeitnehmer, wenn sie zur Arbeit an diesem Feiertag herangezogen werden, Anspruch auf ein Zusatzentgelt für die an diesem Tag erbrachte Arbeitsleistung haben, eine unmittelbare Diskriminierung aus Gründen der Religion darstellt.

4. UNIONSBÜRGERSCHAFT (ARTIKEL 20 ABSATZ 1 AEUV)

4.1. Einleitung

Gemäß Artikel 20 AEUV ist eine Person, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, gleichzeitig Bürger der Europäischen Union. Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie aber nicht. Während jeder Mitgliedstaat dafür zuständig ist, unter Einhaltung des EU-Rechts³⁴ die Bedingungen für den Erwerb und den Verlust der

²⁸ Report on antigypsyism (Bericht über Romafeindlichkeit):

https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55652; Report on afrophobia (Bericht über Afrophobie):

https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55651

²⁹ https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55607

³⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1544112037077&uri=CELEX:52018DC0785>

³¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0406&from=FR>

³² <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1437&langId=en>

³³ Bei einem Aktionsbereich dieser Kampagne liegt der Schwerpunkt insbesondere auf angemessenen Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen nach Maßgabe der Richtlinie 2000/78/EG des Rates (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32000L0078>). Im September 2020 wurde ein Leitfaden mit bewährten Verfahren für angemessene Vorkehrungen am Arbeitsplatz veröffentlicht (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8341&furtherPubs=yes>).

³⁴ Urteil des Gerichtshofs vom 2. März 2010, Rottmann, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104.

Staatsangehörigkeit festzulegen, bringt die Gewährung der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats ebenfalls die Unionsbürgerschaft und die damit verbundenen Rechte mit sich, die in der gesamten Union ausgeübt werden können. Aufgrund dessen ist die Kommission der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten ihre Vorrechte für die Gewährung der Staatsbürgerschaft nach Maßgabe der Verträge im Geiste einer loyalen Zusammenarbeit ausüben sollten.

Die Europäische Kommission unternahm eine Reihe von Maßnahmen im Hinblick auf den Erwerb und den Verlust der Unionsbürgerschaft, insbesondere in Bezug auf die Frage der „Staatsbürgerschaftsprogramme“, in dessen Rahmen Bürgern aus Drittstaaten als Gegenleistung für Investitionen Bürgerrechte in der EU gewährt werden.

Im Januar 2019 veröffentlichte die Kommission einen Bericht mit dem Titel „Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union“ (Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsprogramme in der Europäischen Union)³⁵, in dem die bestehenden Programme zur Erlangung der Staatsbürgerschaft und des Aufenthaltstitels in den EU-Mitgliedstaaten aufgrund von Investitionen geprüft und mehrere Bedenken und Gefahren aufgezeigt werden, die solche Programme für die EU darstellen.

Im Anschluss an diesen Bericht setzte die Kommission eine Expertengruppe der Mitgliedstaaten für die Staatsbürgerschaft und Aufenthaltsprogramme ein, um i) die spezifischen Gefahren zu untersuchen, die sich aus den Staatsbürgerschaftsprogrammen ergeben; ii) bis Ende 2019 ein gemeinsames Paket mit Sicherheitskontrollen zu entwickeln; und iii) sich mit den Aspekten der Transparenz und der guten Regierungsführung bei der Umsetzung sowohl der Staatsbürgerschafts- als auch der Aufenthaltsprogramme zu befassen.³⁶

Innerhalb des Berichtszeitraums bearbeitete die Kommission 98 Beschwerden, fast 1400 Briefe/individuelle Anfragen, 48 Fragen und zehn Petitionen des Europäischen Parlaments im Bereich der Unionsbürgerschaft und der damit verbundenen Rechte, die hauptsächlich Informationen über die Auswirkungen des Brexit auf die EU-Bürgerrechte betrafen.

4.2. Entwicklung der Rechtsprechung

Von 2016 bis 2019 befasste sich der Gerichtshof mit 29 Fällen, die die Unionsbürgerschaft betrafen, darunter Fällen von Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, zum Verlust der Unionsbürgerschaft aufgrund des Verlusts der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats oder abgeleiteten Aufenthaltsrechten für Familienmitglieder von EU-Bürgern aus Drittstaaten.³⁷

In der Rechtssache **Tjebbes und andere**³⁸ bestätigte der Gerichtshof die allgemeine Legitimität des Ziels der Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass eine echte Verbindung zwischen dem Staat und seinen Staatsangehörigen besteht. Diese Legitimität entbindet die Mitgliedstaaten jedoch nicht davon, (im Einzelfall) dafür zu sorgen, dass bei Verlust der Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes der

³⁵ COM(2019) 12 final https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf.

³⁶ Siehe https://ec.europa.eu/info/investor-citizenship-schemes_en

³⁷ Gerichtshof der Europäischen Union (2020). Jahresbericht 2019: Rechtsprechungstätigkeit. Luxemburg, Februar 2020, Seite 161. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/qd-ap-20-001-en-n.pdf>

³⁸ Urteil des Gerichtshofs vom 12. März 2019, M. G. Tjebbes u. a./Minister van Buitenlandse Zaken, C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189.

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebührend berücksichtigt wird, wenn der Verlust der Staatsangehörigkeit den Verlust der Unionsbürgerschaft und der damit verbundenen Rechte nach sich ziehen würde.³⁹

Dementsprechend vertrat der Gerichtshof die Auffassung, dass es gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstieße, wenn die innerstaatlichen Rechtsvorschriften zum Verlust der Staatsangehörigkeit „zu keinem Zeitpunkt eine Einzelfallprüfung der Folgen dieses Verlusts für die Situation der Betroffenen [und seiner Familienangehörigen] aus unionsrechtlicher Sicht erlaubten“. ⁴⁰ Außerdem sollte es möglich sein, die Staatsangehörigkeit *ex tunc* wiederzuerlangen, wenn sich nach einer solchen Prüfung herausstellt, dass der Verlust der Unionsbürgerschaft (als Folge des automatischen Verlusts der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats) nicht mit dem EU-Recht vereinbar ist.⁴¹

5. RECHT, SICH IM HOHEITSGEBIET DER MITGLIEDSTAATEN FREI ZU BEWEGEN UND AUFZUHALTEN (ARTIKEL 20 ABSATZ 2 UND ARTIKEL 21 AEUV)

5.1. Einleitung

Gemäß Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe a und Artikel 21 AEUV hat jeder Unionsbürger das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten.⁴²

Die meisten Bürger befürworten dieses Recht⁴³ und betrachten es als einen der wesentlichen Vorteile der EU-Mitgliedschaft.⁴⁴ Darüber hinaus gibt mehr als die Hälfte der EU-Bürger an, dass sie von weniger oder keinen Grenzkontrollen bei Reisen ins Ausland profitiert haben.⁴⁵ Die meisten Europäer sagen, dass der freie Verkehr von Personen, Waren und Dienstleistungen innerhalb der Europäischen Union die beste Errungenschaft der EU ist.⁴⁶ In einer im Frühjahr 2020 durchgeführten Umfrage stimmten 83 % der EU-Bürger zu, dass die Freizügigkeit der EU-Bürger innerhalb der EU der Wirtschaft ihres Landes insgesamt Vorteile bringt.⁴⁷

Im Jahr 2018 lebten bzw. arbeiteten über 16 Millionen EU-Bürger in einem anderen EU-Land als dem Land ihrer Staatsangehörigkeit. Eine deutlich größere Anzahl von EU-Bürgern hielt sich

³⁹ Rechtssache C-221/17, Tjebbes und andere, Rn. 40.

⁴⁰ Rechtssache C-221/17, Tjebbes und andere, Rn. 41.

⁴¹ Rechtssache C-221/17, Tjebbes und andere, Rn. 42.

⁴² Siehe insbesondere Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77 (im Folgenden „Freizügigkeitsrichtlinie“).

⁴³ 81 % der Befragten des Spezial-Eurobarometers 486, 2019.

⁴⁴ 60 % der Befragten des Standard-Eurobarometers 91, Frühjahr 2019.

⁴⁵ 56 % der Befragten des Standard-Eurobarometers 91, Frühjahr 2019.

⁴⁶ 60 % der Befragten des Spezial-Eurobarometers 486, 2019.

⁴⁷ Flash-Eurobarometer 485, Frühjahr 2020.

zwecks Urlaubes, Besuchen bei Freunden und Familie und geschäftlichen Zwecken vorübergehend in anderen EU-Ländern auf.

Mobile EU-Bürger und ihre Familienangehörigen finden Informationen über ihr Aufenthaltsrecht in einem anderen Mitgliedstaat auf dem Portal Ihr Europa⁴⁸; Ihr Europa bietet auch Zugang zu länderspezifischen Informationen und erfüllt damit seine Rolle als „einheitliches digitales Zugangstor“ zur EU.⁴⁹

Im Berichtszeitraum befasste sich die Kommission mit 950 Beschwerden von Bürgern, 6128 Fragen und 140 Petitionen des Europäischen Parlaments zur Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit. Viele betrafen das Einreise- und Aufenthaltsrecht von Familienangehörigen von EU-Bürgern aus Drittstaaten (Bedingungen für die Ausstellung von Einreisegenehmigungen und Aufenthaltskarten, zusätzliche Formalitäten) sowie die Bedingungen, unter denen EU-Bürger ihr Freizügigkeitsrecht ausüben können.

Mobile EU-Bürger, die mit Fällen einer fehlerhaften Anwendung von EU-Recht durch Behörden konfrontiert sind, können von SOLVIT⁵⁰ Hilfe erhalten, das eine schnelle Reaktion und Lösungen auf nationaler Ebene ermöglichen soll. Von 2016-2018 bearbeitete SOLVIT rund 1930 Fälle zum freien Personenverkehr.⁵¹

Bürgerinnen und Bürger können auch Fragen zu ihren persönlichen EU-Rechten an den Beratungsdienst Ihr Europa⁵² richten, der kostenlos maßgeschneiderte Rechtsberatung anbietet. Ihr Europa-Beratung wird von der Kommission verwaltet und durch ihren externen Auftragnehmer Aktionsdienst Europäische Bürger (ECAS) betrieben. Zwischen 2016 und 2020 gingen bei Ihr Europa-Beratung mehr als 42 000 Anfragen zu den Themen Einreiseverfahren und Aufenthaltsrecht und mehr als 2300 Anfragen zu politischen und justiziellen Rechten ein.

Darüber hinaus können sich EU-Bürger an das Europe Direct-Informationszentrum (EDCC) der Kommission⁵³ wenden, das EU-Bürgern allgemeine Auskünfte zur EU und Beratung zu den Rechten von Unionsbürgern bietet. Von 2016 bis 2019 gingen beim EDCC insgesamt 5251 Anfragen zum freien Personenverkehr ein.

Darüber hinaus können mobile EU-Arbeitnehmer die Unterstützung der nationalen Stellen beantragen, die gemäß der Richtlinie 2014/54/EU⁵⁴ eingerichtet wurden.

Mit dem Ziel, einen Beitrag zur Freizügigkeit von Menschen mit Behinderungen zu leisten, führte die Kommission 2016-2018 ein Pilotprojekt zum EU-Behindertenausweis⁵⁵ durch.

⁴⁸ <https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/>

⁴⁹ Verordnung (EU) 2018/1724 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012.

⁵⁰ SOLVIT ist ein von den nationalen Verwaltungen in der gesamten EU und dem EWR angebotener Dienst. Nationale SOLVIT-Zentren nehmen die Beschwerden von Bürgern entgegen und arbeiten über eine Online-Datenbank zusammen, um Bürgern bei der außergerichtlichen und kostenlosen Lösung ihrer Probleme zu helfen.

⁵¹ https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm.

⁵² <https://europa.eu/youreurope/advice/>

⁵³ https://europa.eu/european-union/contact_de.

⁵⁴ Richtlinie 2014/54/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen.

Die Kommission hat ein E-Learning-Instrument zum Recht auf Freizügigkeit entwickelt, das für lokale Verwaltungen gedacht ist, um ihre Kenntnisse über die Richtlinie 2004/38/EG (Freizügigkeitsrichtlinie) und die sich daraus ergebenden Rechte zu vertiefen. Das E-Learning-Instrument ist in 23 Sprachen verfügbar und umfasst einen Test zur Selbsteinschätzung sowie einen Online-Kurs für Anfänger und Fortgeschrittene.

5.2. Entwicklung der Rechtsprechung

5.2.1. Entwicklungen in der EuGH-Rechtsprechung zu Freizügigkeitsrechten und (abgeleiteten) Aufenthaltsrechten

Der Gerichtshof hat zahlreiche Urteile im Zusammenhang mit Artikel 21 AEUV (einschließlich seiner Umsetzung durch die Freizügigkeitsrichtlinie) sowie mit dem aus der Unionsbürgerschaft abgeleiteten Aufenthaltsrecht auf der Grundlage von Artikel 20 AEUV⁵⁶ erlassen.

Die erste Gruppe von Fällen betrifft die Frage, welche EU-Bürger und Familienangehörige sich in Bezug auf das Aufenthaltsrecht auf die Richtlinie 2004/38/EG berufen können.

In der Rechtssache **Lounes**⁵⁷ entschied der Gerichtshof, dass ein EU-Bürger, der von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat, um sich in einem anderen EU-Mitgliedstaat niederzulassen, und der inzwischen die Staatsangehörigkeit des Aufnahmemitgliedstaats erworben hat, jedoch die Staatsangehörigkeit des Herkunftsmitgliedstaats beibehält, sich weiterhin auf die aus Artikel 21 AEUV abgeleiteten Rechte berufen kann, auch wenn die Richtlinie 2004/38/EG nicht mehr auf ihn anwendbar ist.⁵⁸ Das Aufenthaltsrecht für Familienangehörige dieses EU-Bürgers (mit doppelter Staatsangehörigkeit) kann unter Voraussetzungen, die nicht strenger sein dürfen als diejenigen, die in der Richtlinie 2004/38/EG vorgesehen sind, auch direkt aus Artikel 21 AEUV abgeleitet werden.⁵⁹ Der Gerichtshof stellte klar, dass das Recht auf Freizügigkeit das Recht, ein normales Familienleben zu führen, einschließt.⁶⁰

In der Rechtssache **Gusa**⁶¹ entschied der Gerichtshof, dass das Recht auf Aufrechterhaltung der Eigenschaft eines „Arbeitnehmers oder Selbständigen“ nach Beendigung der Erwerbstätigkeit in den Fällen, die in Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 2004/38/EG (genauer gesagt unter Buchstabe b „bei ordnungsgemäß bestätigter unfreiwilliger Arbeitslosigkeit nach mehr als einjähriger Beschäftigung und [der Zurverfügungstellung] dem zuständigen Arbeitsamt“) vorgesehen sind,

⁵⁵ Es führte die freiwillige gegenseitige Anerkennung des Behindertenstatus ein und förderte den barrierefreien Zugang von Menschen mit Behinderungen zu Kultur, Sport und Freizeit in acht Projektländern: Belgien, Estland, Finnland, Italien, Malta, Rumänien, Slowenien und Zypern.

⁵⁶ In diesem Abschnitt wird nicht auf die Urteile des EuGH eingegangen, die sich in erster Linie auf den Status des „EU-Arbeitnehmers“ gemäß Artikel 45 ff. AEUV stützen.

⁵⁷ Urteil des Gerichtshofs vom 14. November 2017, Toufik Lounes/Secretary of State for the Home Department, C-165/16, ECLI:EU:C:2017:862.

⁵⁸ Rechtssache C-165/16, Lounes, Rn. 45-58. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass der Gerichtshof ausdrücklich hervorgehoben hat, dass die Richtlinie 2004/38/EG nicht mehr für mobile EU-Bürger gilt, die inzwischen die Staatsangehörigkeit des Aufnahmemitgliedstaats erworben haben; Rechtssache C-165/16, Lounes, Rn. 31-44.

⁵⁹ Rechtssache C-165/16, Lounes, Rn. 59-61.

⁶⁰ Rechtssache C-165/16, Lounes, Rn. 52.

⁶¹ Urteil des Gerichtshofs vom 20. Dezember 2017, Florea Gusa/Minister for Social Protection u. a., C-442/16, ECLI:EU:C:2017:1004.

auch für mobile EU-Bürger gilt, die vor der unfreiwilligen Beendigung der Erwerbstätigkeit selbständig erwerbstätig waren.⁶²

In der Rechtssache **Coman**⁶³ legte der Gerichtshof den Begriff des „Ehegatten“ eines EU-Bürgers gemäß Artikel 2 Nummer 2 Buchstabe a der Richtlinie 2004/38/EG⁶⁴ aus und stellte fest, dass es sich um eine vom Recht der Mitgliedstaaten unabhängige, autonome Begriffsbestimmung im EU-Recht handelt. Der Gerichtshof entschied, dass in Fällen, in denen ein zurückkehrender EU-Bürger (zuvor) von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat, um sich in einem anderen EU-Mitgliedstaat tatsächlich aufzuhalten, und im Aufnahmemitgliedstaat durch eine im Aufnahmemitgliedstaat rechtmäßig geschlossene Ehe ein Familienleben mit einem gleichgeschlechtlichen (Dritt-) Staatsangehörigen begründet oder verstärkt hat, das EU-Recht nationalen Rechtsvorschriften entgegensteht, die es ablehnen, dem gleichgeschlechtlichen Ehegatten des zurückkehrenden EU-Bürgers abgeleitete Einreise- und Aufenthaltsrechte aufgrund der Nichtanerkennung der gleichgeschlechtlichen Ehe im betreffenden (Heimat-)Mitgliedstaat zu gewähren.⁶⁵ Der betreffende Mitgliedstaat muss diese Person als Ehegatten betrachten, um sie in die Lage zu versetzen, die Rechte auszuüben, die ihr nach dem EU-Recht zustehen. Gleichzeitig bedeutet dies nicht, dass dieser Mitgliedstaat in seinem nationalen Recht die Institution der Ehe zwischen Personen gleichen Geschlechts vorsehen müsste.⁶⁶

In der Rechtssache **Altiner und Ravn**⁶⁷ stellte der Gerichtshof fest, dass das EU-Recht einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, die einem Familienangehörigen eines zurückkehrenden Unionsbürgers kein abgeleitetes Aufenthaltsrecht gewährt, wenn dieser Familienangehörige in das Hoheitsgebiet des Herkunftsmitgliedstaats des Unionsbürgers nicht „in der natürlichen Verlängerung“ zu der Rückkehr des betreffenden Unionsbürgers in diesen Mitgliedstaat eingereist ist.⁶⁸ Voraussetzung dafür ist, dass in diesen nationalen Regelungen im Rahmen einer umfassenden Beurteilung die Berücksichtigung anderer relevanter Gesichtspunkte gefordert wird, mit denen sich nachweisen lässt, dass trotz der Zeit, die zwischen der Rückkehr des EU-Bürgers in diesen Mitgliedstaat und der Einreise des Familienangehörigen, der Drittstaatsangehöriger ist, dorthin verstrichen ist, das im Aufnahmemitgliedstaat entwickelte und gefestigte Familienleben nicht beendet wurde.⁶⁹

Die Rechtssache **Tarola**⁷⁰ betraf den Fall eines EU-Bürgers, der von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hatte, indem er im Aufnahmemitgliedstaat zwei Wochen lang im Rahmen eines anderen als eines befristeten Arbeitsvertrags beschäftigt war, bevor er unfreiwillig arbeitslos wurde. Der Gerichtshof legte Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 3 Buchstabe c

⁶² Rechtssache C-442/16, Gusa, Rn. 35-45.

⁶³ Urteil des Gerichtshofs vom 5. Juni 2018, Relu Adrian Coman u. a./Inspectoratul General pentru Imigrări und Ministerul Afacerilor Interne, C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385.

⁶⁴ Rechtssache C-673/16, Coman, Rn. 33-36.

⁶⁵ Rechtssache C-673/16, Coman, Rn. 38-40, 52-55.

⁶⁶ Rechtssache C-673/16, Coman, Rn. 45.

⁶⁷ Urteil des Gerichtshofs vom 27. Juni 2018, Erdem Deha Altiner und Isabel Hanna Ravn/Udlændingestyrelsen, C-230/17, ECLI:EU:C:2018:497.

⁶⁸ Rechtssache C-230/17, Altiner und Ravn, Rn. 30-34.

⁶⁹ Rechtssache C-230/17, Altiner und Ravn, Rn. 35.

⁷⁰ Urteil des Gerichtshofs vom 11. April 2019, Neculai Tarola/Minister for Social Protection, C-483/17, ECLI:EU:C:2019:309.

der Richtlinie 2004/38/EG aus und vertrat die Auffassung, dass ein Bürger, der sich in einer solchen Situation befindet, die Erwerbstätigeneigenschaft (und damit das Recht auf Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat) für einen Zeitraum von nicht weniger als sechs Monaten behält, wenn die betreffende Person vor der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit tatsächlich die Erwerbstätigeneigenschaft besaß und beim zuständigen Arbeitsamt als Arbeitsuchender gemeldet war.⁷¹ Darüber hinaus stellte der Gerichtshof fest, dass jeder Anspruch auf Sozialhilfeszahlungen oder Sozialversicherungsleistungen nach nationalem Recht von einer bestimmten Beschäftigungszeit abhängig gemacht werden kann, soweit nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz dieselbe Bedingung auf Staatsangehörige des betreffenden Mitgliedstaats angewandt wird.⁷²

Die Rechtssache **Bajratari**⁷³ bezieht sich auf die Auslegung von Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 2004/38/EG – Aufenthalt auf der Grundlage ausreichender Existenzmittel und eines umfassenden Krankenversicherungsschutzes. Der Fall betraf einen drittstaatsangehörigen Elternteil eines minderjährigen EU-Bürgers, der sich auf sein abgeleitetes Aufenthaltsrecht im Aufnahmemitgliedstaat als die Person, die elterliche Sorge für ihr Kind, einen auf der Grundlage von Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b aufhältigen EU-Bürger, tatsächlich wahrnimmt, berufen wollte. Der Gerichtshof stellte fest, dass ein minderjähriger EU-Bürger über ausreichende Existenzmittel verfügt, um während seines Aufenthalts keine unzumutbare Belastung für das Sozialhilfesystem des Aufnahmemitgliedstaats zu werden, auch wenn diese Mittel aus Einkünften aus einer illegalen Beschäftigung seines drittstaatsangehörigen Elternteils stammen, der über keine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis in diesem Mitgliedstaat verfügt.⁷⁴ Der Gerichtshof stellte ferner fest, dass die Bedingungen für eine Einschränkung des Aufenthaltsrechts des minderjährigen EU-Bürgers aus Gründen der öffentlichen Ordnung nicht erfüllt waren.⁷⁵

Eine zweite Gruppe von EuGH-Entscheidungen betrifft die Beschränkung des Aufenthaltsrechts und Ausweisungen nach der Richtlinie 2004/38/EG.

In der Rechtssache **E/Subdelegación del Gobierno en Álava**⁷⁶ bekräftigte der Gerichtshof, dass sich Ausweisungsentscheidungen nach der Richtlinie 2004/38/EG ausschließlich auf das persönliche Verhalten des Betroffenen (EU-Bürgers) stützen müssen. Der Umstand, dass sich die Person zum Zeitpunkt des Erlasses der Ausweisungsentscheidung ohne Aussicht auf baldige Entlassung in Haft befand, schließt nicht aus, „dass ihr Verhalten ... eine gegenwärtige und tatsächliche Gefahr darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft des Aufnahmemitgliedstaats berührt“⁷⁷, um eine solche Entscheidung zu treffen.

⁷¹ Rechtssache C-483/17, Tarola, Rn. 45-52.

⁷² Rechtssache C-483/17, Tarola, Rn. 55-57.

⁷³ Urteil des Gerichtshofs vom 2. Oktober 2019, Ermira Bajratari/Secretary of State for the Home Department, C-93/18, ECLI:EU:C:2019:809.

⁷⁴ Rechtssache C-93/18, Bajratari, Rn. 53.

⁷⁵ Rechtssache C-93/18, Bajratari, Rn. 52.

⁷⁶ Urteil des Gerichtshofs vom 13. Juli 2017, E/Subdelegación del Gobierno en Álava, C-193/16, ECLI:EU:C:2017:542.

⁷⁷ Rechtssache C-193/16, E/Subdelegación del Gobierno en Álava, Rn. 19-26.

In der Rechtssache **Petrea**⁷⁸ entschied der Gerichtshof unter anderem, dass ein Mitgliedstaat eine Anmeldebescheinigung zurückziehen kann, die zu Unrecht für einen EU-Bürger ausgestellt wurde, der ausgewiesen und wieder eingereist war, während er noch Gegenstand einer Ausweisungsverfügung war (wie in der Richtlinie 2004/38/EG vorgesehen).⁷⁹ Der betroffene EU-Bürger ist gemäß Artikel 32 der Richtlinie 2004/38/EG berechtigt, einen Antrag auf Aufhebung der erwähnten Ausweisungsverfügung zu stellen; ein solcher Bürger hat jedoch kein Aufenthaltsrecht (gemäß der Richtlinie 2004/38/EG), während sein Antrag der Prüfung unterliegt.⁸⁰

In den Rechtssachen **B und Vomero**⁸¹ klärte der Gerichtshof einige Fragen in Bezug auf die Bestimmungen der Richtlinie 2004/38/EG über einen verstärkten Ausweisungsschutz nach Artikel 28 Absatz 3 Buchstabe a der Richtlinie und ihre Voraussetzungen, insbesondere im Zusammenhang mit einer Haftstrafe. Der Gerichtshof entschied, dass ein EU-Bürger ein Recht auf Daueraufenthalt haben muss, um in den Genuss des verstärkten Schutzniveaus vor Ausweisung zu kommen.⁸² Darüber hinaus stellte der Gerichtshof klar, dass der gesamte Zeitraum des (ununterbrochenen) vorherigen Aufenthalts, der für einen verstärkten Schutz vor Ausweisung erforderlich ist, vom Zeitpunkt der Verfügung der Ausweisung zurückzurechnen ist.⁸³ Die Frage, ob die für einen verstärkten Schutz erforderliche Aufenthaltsdauer durch eine der Ausweisungsverfügung vorausgegangene Haftzeit unterbrochen wurde, muss durch eine Gesamtbeurteilung der Frage geklärt werden, ob ungeachtet dieser Haft die Integrationsbande zum Aufnahmemitgliedstaat nicht abgerissen wurden.⁸⁴ Zu den für diese Gesamtbeurteilung maßgeblichen Gesichtspunkten gehören „die Stärke der vor der Inhaftierung des Betroffenen zum Aufnahmemitgliedstaat geknüpften Integrationsbande, die Art der die verhängte Haft begründenden Straftat und die Umstände ihrer Begehung sowie das Verhalten des Betroffenen während des Vollzugs“.⁸⁵

In den Rechtssachen **K und HF**⁸⁶ entschied der Gerichtshof, dass aus der Tatsache, dass (einem Familienangehörigen) eines EU-Bürgers zuvor das Asyl auf der Grundlage von Artikel 1 Abschnitt F des Genfer Abkommens verweigert worden war, sich nicht *automatisch* schließen lässt, dass seine bloße Anwesenheit eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend schwere Bedrohung darstellt, die eines der grundlegenden Interessen der Gesellschaft berührt, wie es nach (Artikel 27) der Richtlinie 2004/38/EG erforderlich ist.⁸⁷ Die Notwendigkeit, die Freizügigkeit und das Aufenthaltsrecht eines EU-Bürgers oder eines Familienangehörigen eines EU-Bürgers

⁷⁸ Urteil des Gerichtshofs vom 14. September 2017, Ovidiu-Mihaita Petrea/Ypourgou Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis, C-184/16, ECLI:EU:C:2017:684. Teile des Urteils des EuGH in der Rechtssache Petrea werden in Abschnitt 5.2.3 dieser Übersicht behandelt.

⁷⁹ Rechtssache C-184/16, Petrea, Rn. 30-42.

⁸⁰ Rechtssache C-184/16, Petrea, Rn. 43-48.

⁸¹ Urteil des Gerichtshofs vom 17. April 2018 in den verbundenen Rechtssachen C-316/16 und C-424/16, B/Land Baden-Württemberg und Secretary of State for the Home Department/Franco Vomero, ECLI:EU:C:2018:256.

⁸² Verbundene Rechtssachen C-316/16 und C-424/16, B und Vomero, Rn. 44-55.

⁸³ Verbundene Rechtssachen C-316/16 und C-424/16, B und Vomero, Rn. 64-65, 85-94.

⁸⁴ Verbundene Rechtssachen C-316/16 und C-424/16, B und Vomero, Rn. 66-82.

⁸⁵ Verbundene Rechtssachen C-316/16 und C-424/16, B und Vomero, Rn. 83.

⁸⁶ Urteil des Gerichtshofs vom 2. Mai 2018 in den verbundenen Rechtssachen C-331/16 und C-366/16, K/Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, H. F./Belgische Staat, ECLI:EU:C:2018:296.

⁸⁷ Verbundene Rechtssachen C-331/16 und C-366/16, K und HF, Rn. 51.

einzuschränken, ist im Einzelfall⁸⁸ und auf der Grundlage der Freizügigkeitsbestimmungen zu prüfen. Die zuständigen nationalen Behörden müssen ferner prüfen, ob i) die Annahme solcher Maßnahmen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht, wobei die Rechte der EU-Bürger und ihrer Familienangehörigen zu berücksichtigen sind, und ii) ob andere Maßnahmen, die die Freizügigkeit weniger beeinträchtigen, möglich wären.⁸⁹

Eine dritte Gruppe von Urteilen des Gerichtshofs innerhalb des Berichtszeitraums betrifft die Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechte, die aus den Artikeln 20 und 21 AEUV abzuleiten sind.

In der Rechtssache **Rendón Marín**⁹⁰ entschied der Gerichtshof, dass das EU-Recht die automatische Verweigerung eines abgeleiteten Aufenthaltsrechts für einen Drittstaatsangehörigen, der die alleinige Betreuung eines „mobilen“ und eines „nicht mobilen“ minderjährigen EU-Bürgers hat, allein auf der Grundlage einer Vorstrafe ausschließt.⁹¹ Dieser Ausschluss der automatischen Verweigerung eines abgeleiteten Aufenthaltsrechts für einen Drittstaatsangehörigen, von dem ein minderjähriger EU-Bürger abhängig ist, allein auf der Grundlage des Strafregisters des Elternteils wird in ähnlicher Weise vom Gerichtshof in der Rechtssache **CS**⁹² festgestellt. Allerdings erkennt der Gerichtshof sowohl in der Rechtssache **Rendón Marín** als auch in der Rechtssache **CS** die Möglichkeit an, dass die Mitgliedstaaten das aus den Artikeln 20 AEUV und 21 AEUV abgeleitete Aufenthaltsrecht beschränken können, sofern eine solche Beschränkung auf einer Einzelfallprüfung beruht und jede Ausweisung oder Beschränkung des Aufenthaltsrechts „wegen des Vorliegens einer tatsächlichen, gegenwärtigen und erheblichen Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit“⁹³ gerechtfertigt ist.

In der Rechtssache **Chavez-Vilchez u. a.**⁹⁴ wurde der Gerichtshof ersucht zu klären, inwieweit ein aus Artikel 20 AEUV abgeleitetes Aufenthaltsrecht (in Anlehnung an die Rechtsprechung des Gerichtshofs ausgehend von der Rechtssache **Ruiz Zambrano**⁹⁵) von der Möglichkeit des Elternteils mit Unionsbürgerschaft, der nicht die Person ist, die tatsächliche Sorge für das Kind, einen „nicht mobilen“ minderjährigen EU-Bürgers, wahrnimmt, abhängig ist. Der Gerichtshof entschied, dass die zuständigen Behörden unter anderem im Hinblick auf Artikel 7 (Schutz des Privat- und Familienlebens) und Artikel 24 (Berücksichtigung des Kindeswohls) der Charta der Grundrechte der EU bestimmen müssen, welcher Elternteil die tatsächliche Sorge für das Kind wahrnimmt und ob ein Abhängigkeitsverhältnis zwischen dem Kind und dem Elternteil mit Drittstaatsangehörigkeit besteht, das das Kind in der Praxis zum Verlassen des EU-Gebiets zwingen würde, wenn diesem

⁸⁸ Verbundene Rechtssachen C-331/16 und C-366/16, K und HF, Rn. 39-49, 52-60.

⁸⁹ Verbundene Rechtssachen C-331/16 und C-366/16, K und HF, Rn. 61-64.

⁹⁰ Urteil des Gerichtshofs vom 13. September 2016, Alfredo Rendón Marín/Administración del Estado, C-165/14, ECLI:EU:C:2016:675.

⁹¹ Rechtssache C-165/14, Rendón Marín, Rn. 63-67, 81-87.

⁹² Urteil des Gerichtshofs vom 13. September 2016, Secretary of State for the Home Department/CS, C-304/14, ECLI:EU:C:2016: 674, Rn. 41.

⁹³ Zu dem aus Artikel 20 AEUV abgeleiteten Aufenthaltsrecht siehe Rechtssache C-165/14, Rendón Marín, Rn. 83-86, und Rechtssache C-304/14, CS, Rn. 36-42; zu dem aus Artikel 21 AEUV abgeleiteten Aufenthaltsrecht siehe Rechtssache C-165/14, Rendón Marín, Rn. 55-62.

⁹⁴ Urteil des Gerichtshofs vom 10. Mai 2017, HC Chavez-Vilchez u. a./Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank u. a., C-133/15, ECLI:EU:C:2017:354.

⁹⁵ Urteil des Gerichtshofs vom 8. März 2011, Gerardo Ruiz Zambrano/Office national de l'emploi, C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124.

Elternteil ein Aufenthaltsrecht verweigert wird.⁹⁶ Der Gerichtshof stellte fest, dass für diese Beurteilung die Tatsache, dass der andere Elternteil, ein Unionsbürger, wirklich in der Lage und bereit ist, tatsächliche Sorge für das Kind allein wahrzunehmen, einen relevanten Gesichtspunkt bildet. Dies allein ist jedoch kein ausreichender Grund für die Feststellung, dass zwischen dem Elternteil mit Drittstaatsangehörigkeit und dem Kind kein Abhängigkeitsverhältnis besteht, das das Kind zwingen würde, das Hoheitsgebiet der EU zu verlassen, wenn diesem Drittstaatsangehörigen ein Aufenthaltsrecht verweigert würde.⁹⁷ Der Gerichtshof bekräftigte, dass zu den relevanten Kriterien bei der Beurteilung durch die zuständigen Behörden die Frage gehört, „*ob die rechtliche, finanzielle oder affektive Sorge für das Kind durch den Elternteil mit Drittstaatsangehörigkeit ausgeübt wird*“.⁹⁸ Der Gerichtshof fügte dann hinzu, dass einer solchen Beurteilung „*die Berücksichtigung sämtlicher Umstände des Einzelfalls im Interesse des Kindeswohls zugrunde liegen [muss], so insbesondere des Alters des Kindes, seiner körperlichen und emotionalen Entwicklung, des Grades seiner affektiven Bindung sowohl zu dem Elternteil, der Unionsbürger ist, als auch zu dem Elternteil mit Drittstaatsangehörigkeit und des Risikos, das mit der Trennung von Letzterem für das innere Gleichgewicht des Kindes verbunden wäre*“.⁹⁹

Die Rechtssache **Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real**¹⁰⁰ betraf Artikel 20 AEUV. Der Gerichtshof stellte fest, dass Artikel 20 einen Mitgliedstaat daran hindert, einen Antrag auf Familienzusammenführung, den der Ehegatte – ein Drittstaatsangehöriger – eines Unionsbürgers, der die Staatsangehörigkeit dieses Mitgliedstaats besitzt und nie von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat, aus dem einzigen Grund abzulehnen, dass der Unionsbürger nicht über ausreichende Mittel für sich und seinen Ehegatten verfügt, um zu verhindern, dass sie zu einer Belastung für das nationale Sozialhilfesystem werden, ohne dass geprüft wird, ob zwischen diesem EU-Bürger und seinem Ehegatten ein Abhängigkeitsverhältnis besteht, das so gestaltet ist, dass der EU-Bürger im Falle der Verweigerung eines abgeleiteten Aufenthaltsrechts gezwungen wäre, das Unionsgebiet zu verlassen, wodurch ihm die durch seinen Status verliehenen Rechte vorenthalten würden. Geht bei der zuständigen nationalen Behörde ein Antrag eines Drittstaatsangehörigen auf Gewährung eines Aufenthaltsrechts zum Zwecke der Familienzusammenführung mit einem Unionsbürger, der Staatsangehöriger des betreffenden Mitgliedstaats ist, ein, so hat diese Behörde demnach anhand von Beweismitteln, die der Drittstaatsangehörige und der betreffende Unionsbürger vorzulegen haben, und gegebenenfalls durchgeführten Ermittlungen zu prüfen, ob zwischen diesen beiden Personen ein Abhängigkeitsverhältnis besteht, sodass diesem Staatsangehörigen grundsätzlich ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht nach Artikel 20 AEUV zu gewähren ist.

5.2.2. Entwicklung der EuGH-Rechtsprechung zum Einreise- und Aufenthaltsrecht „sonstiger Familienangehöriger“ von EU-Bürgern

⁹⁶ Rechtssache C-133/15, Chavez-Vilchez u. a., Rn. 70.

⁹⁷ Rechtssache C-133/15, Chavez-Vilchez u. a., Rn. 71.

⁹⁸ Rechtssache C-133/15, Chavez-Vilchez u. a., Rn. 68.

⁹⁹ Rechtssache C-133/15, Chavez-Vilchez u. a., Rn. 71.

¹⁰⁰ Urteil des Gerichtshofs vom 27. Februar 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real/RH, C-836/18, ECLI:EU:C:2020:119.

In Bezug auf das Einreiserecht stellte der Gerichtshof in der Rechtssache **Ryanair Designated Activity Company**¹⁰¹ klar, dass drittstaatsangehörige Familienmitglieder von EU-Bürgern, die im Besitz einer gemäß Artikel 20 der Richtlinie 2004/38/EG von einem Mitgliedstaat ausgestellten Daueraufenthaltskarte sind, auch gemäß Artikel 5 Absatz 2 von der Visumpflicht für die Einreise in einen anderen Mitgliedstaat befreit sind. Die Visumbefreiung gilt auch, wenn diese Karte von einem Mitgliedstaat ausgestellt wurde, der nicht zum Schengen-Raum gehört. In dem Urteil wird der Schluss gezogen, dass der Inhaber einer solchen Karte das Recht hat, bei Vorlage der Karte visumfrei in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats einzureisen, ohne dass eine weitere Überprüfung seines Status als Familienangehöriger oder eine weitere Rechtfertigung erforderlich ist.

Darüber hinaus fällte der Gerichtshof im Berichtszeitraum zwei Urteile, die die analoge Anwendung von Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 2004/38/EG und seine frühere Entscheidung in der Rechtssache Rahman¹⁰² weiter klären.

In der Rechtssache **Banger**¹⁰³ entschied der Gerichtshof, dass die Mitgliedstaaten nach Artikel 21 AEUV verpflichtet sind, die Einreise und den Aufenthalt von „Familienangehörigen im weiteren Sinne“ ihrer eigenen zurückkehrenden Staatsangehörigen unter den Bedingungen von Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 2004/38/EG, der analog angewandt wird, zu erleichtern.¹⁰⁴ Die Prüfung eines Antrags auf Erteilung eines Aufenthaltstitels nach Artikel 3 Absatz 2 ist ebenfalls an die Voraussetzungen geknüpft, dass diesen Anträgen ein gewisser Vorteil gegenüber den Anträgen von Drittstaatsangehörigen ohne solche familiären Beziehungen eingeräumt wird und dass eine umfassende Prüfung der persönlichen Umstände des Antragstellers durchgeführt wird. Alle ablehnenden Entscheidungen über solche Anträge müssen begründet werden.¹⁰⁵ Darüber hinaus entschied der Gerichtshof, dass Familienangehörigen im weiteren Sinne, denen die Aufenthaltserlaubnis verweigert wurde, ein Rechtsbehelf vor einem nationalen Gericht zur Verfügung stehen muss. Das nationale Gericht muss in der Lage sein, „zu überprüfen, ob die ablehnende Entscheidung auf einer hinreichend gesicherten tatsächlichen Grundlage beruht und ob die Verfahrensgarantien gewahrt wurden. Zu diesen Garantien zählt die Verpflichtung der zuständigen nationalen Behörden, eine eingehende Untersuchung der persönlichen Umstände des Antragstellers vorzunehmen und jegliche Verweigerung der Einreise oder des Aufenthalts zu begründen“.¹⁰⁶

In der Rechtssache **SM**¹⁰⁷ stellte der Gerichtshof zunächst klar (ähnlich wie beim Begriff „Ehegatte“ in der Rechtssache Coman), dass der Begriff „Verwandter in gerader absteigender Linie“ in Artikel 2 Nummer 2 Buchstabe c der Richtlinie 2004/38/EG eine autonome

¹⁰¹ Urteil des Gerichtshofs vom 18. Juni 2020, Ryanair Designated Activity Company/Országos Rendőr-főkapitányság, C-754/18, ECLI:EU:C:2020:478.

¹⁰² Urteil des Gerichtshofs vom 5. September 2012, Secretary of State for the Home Department/Muhammad Sazzadur Rahman u. a., C-83/11, ECLI:EU:C:2012:519.

¹⁰³ Urteil des Gerichtshofs vom 12. Juli 2018, Secretary of State for the Home Department/Rozanne Banger, C-89/17, ECLI:EU:C:2018:570.

¹⁰⁴ Rechtssache C-89/17, Banger, Rn. 27-34.

¹⁰⁵ Rechtssache C-89/17, Banger, Rn. 36-41.

¹⁰⁶ Rechtssache C-89/17, Banger, Rn. 42-52.

¹⁰⁷ Urteil des Gerichtshofs vom 26. März 2019, SM/Entry Clearance Officer, UK Visa Section, C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248.

Begriffsbestimmung des Unionsrechts ist, die von den Gesetzen der Mitgliedstaaten unabhängig ist.¹⁰⁸ Darüber hinaus stellte er fest, dass dieser Begriff weit auszulegen ist, sodass er „jedes Abstammungsverhältnis, unabhängig davon, ob es biologischer oder rechtlicher Art ist“ (also sowohl leibliche als auch adoptierte Kinder) erfasst. Im Gegensatz dazu gilt er nicht für Kinder, die unter eine gesetzliche Vormundschaft gestellt werden, die kein Abstammungsverhältnis zwischen dem Kind und seinem Vormund begründet (einschließlich Kinder, die unter die Regelung der algerischen „*Kafala*“ gestellt werden).¹⁰⁹ Der Gerichtshof weist ausdrücklich darauf hin, dass solche Kinder in den Anwendungsbereich von Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 2004/38/EG fallen.¹¹⁰ Bei der Umsetzung ihrer Verpflichtung nach Artikel 3 Absatz 2, die Einreise und den Aufenthalt der „sonstigen Familienangehörigen“¹¹¹ zu erleichtern, müssen die Mitgliedstaaten von ihrem Ermessen „im Licht und unter Beachtung“ der Bestimmungen der Charta der Grundrechte der EU, einschließlich des Rechts auf Achtung des Familienlebens (Artikel 7) und des Wohles des Kindes (Artikel 24), Gebrauch machen¹¹². Ferner sind sie verpflichtet, „*alle aktuellen und relevanten Umstände des Einzelfalls unter Berücksichtigung sämtlicher in Rede stehenden Interessen, insbesondere der des betreffenden Kindes, ausgewogen und sachgerecht [zu] würdigen*“¹¹³. In diese Würdigung sind i) das Alter, in dem das Kind unter die gesetzliche Vormundschaft gestellt wurde, und das Bestehen einer Lebensgemeinschaft des Kindes mit seinen Vormund seitdem, ii) die Nähe der persönlichen Beziehung, iii) der Grad der Abhängigkeit des Kindes vom Vormund sowie iv) mögliche konkrete und individualisierte Gefahren, dass das betreffende Kind Opfer von Missbrauch, Ausbeutung oder Menschenhandel sein könnte, zu berücksichtigen. Führt die Würdigung zu der Schlussfolgerung, dass das Kind und der Vormund dazu berufen sind, ein tatsächliches Familienleben zu führen, und dass das Kind von seinem Vormund abhängig ist, verlangen die Anforderungen im Zusammenhang mit dem Grundrecht der Achtung des Familienlebens in Verbindung mit der Berücksichtigung des Kindeswohls grundsätzlich die Gewährung des Rechts auf Einreise und Aufenthalt des Kindes als Familienangehöriger eines Unionsbürgers.¹¹⁴

5.2.3. Entwicklung der EuGH-Rechtsprechung zu Verfahrensaspekten der Freizügigkeit und des Aufenthaltsrechts

Innerhalb des Berichtszeitraums erließ der Gerichtshof auch drei Urteile, die sich auf die Verfahrensrechte und -normen der Freizügigkeitsrichtlinie beziehen.

In der Rechtssache **Petrea** wurde der Gerichtshof (auch) ersucht, eine Reihe von Fragen im Zusammenhang mit verfahrensrechtlichen Aspekten der Richtlinie 2004/38/EG zu prüfen. Der Fall betraf einen EU-Bürger, der wieder in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats eingereist war, obwohl er einer von diesem Land erlassenen Entscheidung über die Erteilung eines Aufenthaltsverbots unterlag. Der Gerichtshof entschied in der Rechtssache Petrea, dass die Mitgliedstaaten berechtigt sind, die Ausweisungsverfügung gegen einen solchen mobilen EU-

¹⁰⁸ Rechtssache C-129/18, SM, Rn. 50-51.

¹⁰⁹ Rechtssache C-129/18, SM, Rn. 52-56.

¹¹⁰ Rechtssache C-129/18, SM, Rn. 57-59.

¹¹¹ Rechtssache C-129/18, SM, Rn. 60-63 und 68.

¹¹² Rechtssache C-129/18, SM, Rn. 64-67.

¹¹³ Rechtssache C-129/18, SM, Rn. 68.

¹¹⁴ Rechtssache C-129/18, SM, Rn. 69-72.

Bürger im Wege eines nationalen Verfahrens zur Umsetzung der Richtlinie 2008/115/EG (für die Rückkehr von Drittstaatsangehörigen) zu erlassen, sofern diejenigen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG angewandt werden, die für den Unionsbürger günstiger sind.¹¹⁵ Darüber hinaus stellte der Gerichtshof fest, dass die Mitgliedstaaten vorsehen dürfen, dass sich Einzelpersonen nicht auf die Rechtswidrigkeit eines gegen sie erlassenen Aufenthaltsverbots berufen können, um eine nachfolgende Rückkehranordnung anzufechten, sofern „der Betroffene tatsächlich die Möglichkeit hatte, die Entscheidung über das Aufenthaltsverbot gemäß den Bestimmungen der Richtlinie 2004/38 fristgerecht anzufechten“¹¹⁶. Der Gerichtshof stellte ferner fest, dass Artikel 30 der Richtlinie 2004/38/EG die Mitgliedstaaten zwar verpflichtet, eine nach Artikel 27 erlassene Entscheidung (d. h. eine Ausweisungsverfügung) dem Betroffenen in einer Weise mitzuteilen, „dass er deren Inhalt und Wirkung nachvollziehen kann“, dass diese Mitteilung die Mitgliedstaaten jedoch nicht verpflichtet, die Entscheidung in einer Sprache zu erteilen, die die Betroffenen verstehen oder bei der vernünftigerweise davon ausgegangen werden kann, dass sie sie verstehen, selbst wenn sie keinen diesbezüglichen Antrag gestellt haben.¹¹⁷

In der Rechtssache **Chenchooliah**¹¹⁸ entschied der Gerichtshof, dass Artikel 15 der Richtlinie 2004/38/EG auf die Ausweisung einer Drittstaatsangehörigen, der die Ehegattin eines EU-Bürgers ist und die ihr Aufenthaltsrecht in einem Mitgliedstaat gemäß der Richtlinie 2004/38/EG aufgrund der Ausreise des EU-Bürgers aus diesem Mitgliedstaat verloren hat, Anwendung findet.¹¹⁹ Der Gerichtshof vertrat die Auffassung, dass die Ehegattin zwar aufgrund des Wegzugs des EU-Bürgers kein Aufenthaltsrecht im Aufnahmemitgliedstaat gemäß der Richtlinie 2004/38/EG mehr genießt, die Ausweisung jedoch in der Richtlinie 2004/38/EG geregelt ist.¹²⁰ Dies bedeutet, dass der Aufnahmemitgliedstaat im Zusammenhang mit einer solchen Ausweisung unter keinen Umständen ein Einreiseverbot verhängen kann und dass in einem solchen Fall die einschlägigen, in den Artikeln 30 und 31 der Richtlinie 2004/38/EG aufgestellten Verfahrensgarantien heranzuziehen sind.¹²¹

In der Rechtssache **Diallo**¹²² stellte der Gerichtshof klar, dass Artikel 10 Absatz 1 der Richtlinie 2004/38 die Mitgliedstaaten nicht nur verpflichtet, die Entscheidung über den Antrag eines Familienangehörigen eines mobilen EU-Bürgers auf Ausstellung einer Aufenthaltskarte innerhalb von sechs Monaten zu erlassen und mitzuteilen, sondern auch verpflichtet, innerhalb derselben Sechsmonatsfrist eine Entscheidung über die Verweigerung der Ausstellung der Aufenthaltskarte gemäß der Richtlinie zu erlassen (und dem Antragsteller bekannt zu geben).¹²³ Der Gerichtshof stellte ferner klar, dass das Unionsrecht, insbesondere die Richtlinie 2004/38/EG, die Mitgliedstaaten daran hindern würde, nach den nationalen Rechtsvorschriften vorzusehen, dass der Ablauf der Sechsmonatsfrist die Ausstellung der Aufenthaltskarte von Amts wegen nach sich zieht,

¹¹⁵ Rechtssache C-184/16, Ovidiu-Mihaita Petrea/Ypourgou Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis, Rn. 50-56.

¹¹⁶ Rechtssache C-184/16, Petrea, Rn. 57-65.

¹¹⁷ Rechtssache C-184/16, Petrea, Rn. 66-71.

¹¹⁸ Urteil des Gerichtshofs vom 10. September 2019, Nalini Chenchooliah/Minister for Justice and Equality, C-94/18, ECLI:EU:C:2019:693.

¹¹⁹ Rechtssache C-94/18, Chenchooliah, Rn. 73-79.

¹²⁰ Rechtssache C-94/18, Chenchooliah, Rn. 73-79.

¹²¹ Rechtssache C-94/18, Chenchooliah, Rn. 80-88.

¹²² Urteil des Gerichtshofs vom 27. Juni 2018, Ibrahim Diallo/État belge, C-246/17, ECLI:EU:C:2018:499.

¹²³ Rechtssache C-246/17, Diallo, Rn. 33-42.

ohne zuvor festzustellen, dass der Betroffene die Voraussetzungen für den Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat nach EU-Recht tatsächlich erfüllt.¹²⁴ Darüber hinaus hat der Gerichtshof entschieden, dass nach einer gerichtlichen Nichtigerklärung, mit der die Ausstellung einer Aufenthaltskarte abgelehnt wird, die zuständigen nationalen Behörden innerhalb einer angemessenen Frist, die jedenfalls nicht über die in Artikel 10 Absatz 1 der Richtlinie 2004/38/EG genannte Frist hinausgehen darf, über den Antrag auf Ausstellung der Aufenthaltskarte entscheiden müssen. Im Hinblick auf den Grundsatz der Effektivität und das „mit der Richtlinie 2004/38 untrennbar verbundenen Ziel einer zügigen Bearbeitung“ und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sich der Drittstaatsangehörige bis zur Ausstellung einer Aufenthaltskarte weiterhin in einer Situation der rechtlichen Unsicherheit befindet, lehnte das Gerichtshof ausdrücklich den Gedanken ab, dass die zuständigen Behörden nach der gerichtlichen Nichtigerklärung einer die Ausstellung einer Aufenthaltskarte ablehnenden Entscheidung erneut über die volle Sechsmonatsfrist verfügen.¹²⁵

5.2.4. Entwicklungen der EuGH-Rechtsprechung zu den Rechten im Zusammenhang mit der Ausübung des Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechts

Im Berichtszeitraum hat der Gerichtshof darüber hinaus ein Urteil zu Fragen erlassen, die sich auf mögliche Auswirkungen einer Behinderung der Freizügigkeit von EU-Bürgern gemäß Artikel 21 AEUV beziehen.

In der Rechtssache **Freitag**¹²⁶ wurde der Gerichtshof ersucht, zu prüfen, ob Artikel 21 AEUV im Hinblick auf die frühere Rechtsprechung des Gerichtshofs – von Rechtssachen Grunkin und Paul bis Rechtssache Bogendorff von Wolffersdorff – einer Weigerung entgegensteht, auf der Grundlage einer nationalen Rechtsvorschrift (in diesem Fall deutsches Recht) eine Namensänderung einer Person mit doppelter (deutsch/rumänischer) Staatsangehörigkeit anzuerkennen, die in dem anderen Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit dieser EU-Bürger besitzt (d. h. Rumänien), vorgenommen wurde, wenn der betreffende EU-Bürger zum Zeitpunkt der Namensänderung seinen gewöhnlichen Aufenthalt nicht in dem anderen Mitgliedstaat hatte. Im Wesentlichen entschied der Gerichtshof, dass Artikel 21 AEUV es den Behörden eines Mitgliedstaats verwehrt, die Anerkennung des Namens eines seiner Staatsangehörigen, der in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig erworben wurde und dessen Staatsangehörigkeit er ebenfalls besitzt, zu verweigern. Eine Beschränkung der Anerkennung einer Namensänderung wäre nämlich „geeignet, die Ausübung des Rechts ..., sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zu behindern“, da die konkrete Gefahr besteht, dass die betreffende Person mit doppelter Staatsangehörigkeit gezwungen wäre, Zweifel an ihrer Identität und der Echtheit der vorgelegten Dokumente oder an dem Wahrheitsgehalt der darin enthaltenen Angaben ausräumen muss.¹²⁷

5.2.5. Zugang zu Leistungen und/oder Sozialhilfe für Einwohner von EU-Ländern, die sich in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten

¹²⁴ Rechtssache C-246/17, Diallo, Rn. 45-56.

¹²⁵ Rechtssache C-246/17, Diallo, Rn. 58-69.

¹²⁶ Urteil des Gerichtshofs vom 8. Juni 2017, Mircea Florian Freitag, C-541/15, ECLI:EU:C:2017:432.

¹²⁷ Rechtssache C-541/15, Freitag, Rn. 35-39.

In der Rechtssache A¹²⁸ erinnerte der Gerichtshof daran, dass die Zuständigkeit eines Mitgliedstaats für die Gestaltung seines Bildungssystems in Übereinstimmung mit Artikel 21 AEUV ausgeübt werden muss und dass die Vorschriften über die Vergabe von Mitteln für die Hochschulausbildung keine ungerechtfertigte Beschränkung der Freizügigkeit darstellen dürfen¹²⁹. Der Gerichtshof wies darauf hin, dass eine nationale Regelung, die bestimmte eigene Staatsangehörige allein deswegen benachteiligt, weil sie von ihrer Freizügigkeit Gebrauch gemacht haben, eine Beschränkung der in Artikel 21 Absatz 1 AEUV verankerten Grundfreiheiten darstellt.¹³⁰ Er kam daher zu dem Ergebnis, dass die Artikel 20 und 21 AEUV es der Wohnsitzgemeinde eines schwerbehinderten Einwohners eines Mitgliedstaats verwehren, eine Leistung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende persönliche Assistenz mit der Begründung zu verweigern, dass er sich in einem anderen Mitgliedstaat aufhält, um dort zu studieren.¹³¹

5.3. Maßnahmen der Kommission

5.3.1. Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit

Im Bereich der Freizügigkeit von (mobilen) EU-Bürgern hat die Europäische Kommission vor kurzem eine Reihe von Schritten unternommen, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten das EU-Recht vollständig einhalten, u. a. durch Vertragsverletzungsverfahren in Fällen der Unvereinbarkeit der nationalen Gesetzgebung mit dem EU-Recht.

Die Europäische Kommission verabschiedete auch Maßnahmen in anderen Bereichen des EU-Rechts mit möglichen Auswirkungen auf die Freizügigkeit mobiler EU-Bürger. So verabschiedete die Europäische Kommission zum Beispiel im Februar 2019 eine Empfehlung, um den EU-Bürgern den (grenzüberschreitenden) Zugang zu ihren eigenen Gesundheitsdaten zu erleichtern.

5.3.2. Erhöhung der Sicherheit von Personalausweisen und Aufenthaltsdokumenten

Die Freizügigkeitsrichtlinie (2004/38/EG) enthält die Bedingungen, unter denen EU-Bürger und ihre Familienangehörigen (vorübergehend und dauerhaft) das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt in der EU genießen. Sie sieht vor, dass EU-Bürger und ihre Familienangehörigen, die im Besitz eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses sind, in einen anderen Mitgliedstaat einreisen und dort leben und entsprechende Aufenthaltsdokumente beantragen können. Die Richtlinie enthält jedoch keine Bestimmungen über die Gestaltung von Personalausweisen, die für die Einreise in oder die Ausreise aus EU-Mitgliedstaaten zu verwenden sind, und auch keine diesbezüglichen Normen. Ebenso wenig sieht sie spezifische Normen für Aufenthaltsdokumente vor, die EU-Bürgern und ihren Familienangehörigen aus Drittstaaten ausgestellt werden; genannt wird lediglich der Titel des diesen Familienangehörigen ausgestellten Dokuments: „Aufenthaltskarte für Familienangehörige eines Unionsbürgers“ (siehe Artikel 10 Absatz 1 der Richtlinie 2004/38/EG).

¹²⁸ Urteil des Gerichtshofs vom 25. Juli 2018, A, C- 679/16, ECLI:EU:C:2018:601.

¹²⁹ Rechtssache C-679/16, A, Rn. 58-59.

¹³⁰ Rechtssache C-679/16, A, Rn. 60.

¹³¹ Rechtssache C-679/16, A, Rn. 79.

Die EU bietet ihren Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, in dem – in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf das Außengrenzenmanagement, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus – die Freizügigkeit von Personen gewährleistet ist.

Viele Sicherheitsmaßnahmen der EU stützen sich auf sichere Reise- und Identitätsdokumente, so auch die im Schengener Grenzkodex vorgesehenen systematischen Abfragen des Schengener Informationssystems.¹³²

In den letzten Jahren wurden EU-Normen für mehrere in Europa verwendete Identitäts- und Reisedokumente eingeführt.

Der Aktionsplan 2016 zur Dokumentensicherheit befasste sich mit den Gefahren, die von gefälschten Personalausweisen und Aufenthaltsdokumenten¹³³ ausgehen, und im Bericht über die Unionsbürgerschaft 2017 wurde zugesagt, die politischen Optionen zur Verbesserung der Sicherheit von Personalausweisen und Aufenthaltsdokumenten zu analysieren. Die Kommission führte eine Folgenabschätzung durch, in der verschiedene Möglichkeiten für Personalausweise und Aufenthaltsdokumente im Vergleich zum Status quo geprüft wurden, darunter Soft-law-Maßnahmen, gemeinsame Mindestanforderungen und eine umfassendere Harmonisierung. Der Status quo wurde als unbefriedigend und eine stärkere Harmonisierung als nicht verhältnismäßig erachtet.

Aus diesen und anderen Gründen hatte die Kommission im April 2018 im Rahmen ihrer Bemühungen um eine echte und wirksame Sicherheitsunion¹³⁴ vorgeschlagen, die Sicherheitsmerkmale der Personalausweise von EU-Bürgern sowie der Aufenthaltsdokumente von Familienangehörigen aus Nicht-EU-Ländern zu verbessern.

Im Juni 2019 nahmen das Europäische Parlament und der Rat die Verordnung (EU)2019/1157 zur Erhöhung der Sicherheit der Personalausweise von Unionsbürgern und der Aufenthaltsdokumente, die Unionsbürgern und deren Familienangehörigen ausgestellt werden, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben¹³⁵, an. Mit der Verordnung wurden gemeinsame Mindestsicherheitsstandards festgelegt, die Personalausweise und Aufenthaltsdokumente sicherer und zuverlässiger machen. Die Verordnung gilt ab August 2021.

6. AKTIVES UND PASSIVES WAHLRECHT BEI KOMMUNALWAHLEN UND WAHLEN ZUM EUROPÄISCHEN PARLAMENT (ARTIKEL 20 ABSATZ 2 BUCHSTABE B UND ARTIKEL 22 AEUV)

¹³² Verordnung (EU) 2017/458 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 hinsichtlich einer verstärkten Abfrage von einschlägigen Datenbanken an den Außengrenzen.

¹³³ COM(2016) 790 final.

¹³⁴ https://ec.europa.eu/commission/news/security-union-2017-jun-29_de

¹³⁵ Verordnung (EU) 2019/1157 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Erhöhung der Sicherheit der Personalausweise von Unionsbürgern und der Aufenthaltsdokumente, die Unionsbürgern und deren Familienangehörigen ausgestellt werden, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben, *ABl. L 188 vom 12.7.2019, S. 67*.

6.1 Einleitung

Gemäß Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und Artikel 22 AEUV haben alle Unionsbürger, die in einem Mitgliedstaat ihren Wohnsitz haben, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei den Kommunalwahlen, wobei für sie dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats.

Die Kommission befasste sich mit 43 Beschwerden, 57 Briefen/individuellen Anfragen, 74 Fragen und 21 Petitionen des Europäischen Parlaments zu diesen Sachverhalten, insbesondere mit Bezug auf den Verlust des Stimmrechts oder das Recht auf Teilnahme an einem Referendum.

Nach den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2019 erhielt die Kommission zahlreiche Beschwerden über die Möglichkeit für mobile EU-Bürger, ihr Wahlrecht im Vereinigten Königreich¹³⁶ wirksam auszuüben, sowie von rumänischen Bürgern über die Schwierigkeiten, auf die sie bei der Stimmabgabe in rumänischen Konsulaten im Ausland¹³⁷ stießen.

6.2 Entwicklung der Rechtsprechung

In seinem Urteil in der Rechtssache **Junqueras Vies**¹³⁸ vom 19. Dezember 2019 entschied der Gerichtshof im Anschluss an ein Vorabentscheidungsersuchen des spanischen Obersten Gerichtshofs (Tribunal Supremo), dass Artikel 9 des Protokolls (Nr. 7) über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union dahin auszulegen ist, dass

- eine Person, deren Wahl ins Europäische Parlament amtlich bekanntgegeben worden ist, als sie sich im Rahmen eines Verfahrens wegen schwerwiegender Straftaten in Untersuchungshaft befand, der aber nicht gestattet wurde, bestimmten Anforderungen nachzukommen, die nach innerstaatlichem Recht nach einer solchen Bekanntgabe vorgesehen sind, und sich zum Europäischen Parlament zu begeben, um an dessen erster Sitzung teilzunehmen, nach dem zweiten Absatz dieses Artikels Immunität genießt;
- diese Immunität verlangt, die gegen die betreffende Person verhängte Untersuchungshaft aufzuheben, um ihr zu ermöglichen, sich zum Europäischen Parlament zu begeben und dort die vorgeschriebenen Formalitäten zu erfüllen. Wenn das zuständige nationale Gericht allerdings der Auffassung ist, dass diese Maßnahme aufrechtzuerhalten ist, nachdem diese Person die Eigenschaft als Mitglied des Europäischen Parlaments erworben hat, muss es unverzüglich auf der Grundlage von Artikel 9 Absatz 3 dieses Protokolls die Aufhebung dieser Immunität beim Europäischen Parlament beantragen.

6.3 Entwicklungen bei den Wahlrechten und Maßnahmen der Kommission

¹³⁶ https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-voter-registration-system-mobile-eu-citizens-united-kingdom_en

¹³⁷ https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-difficulties-encountered-voting-romanian-consulate_en

¹³⁸ Urteil des Gerichtshofs vom 19. Dezember 2019, Strafverfahren gegen Oriol Junqueras Vies, C-502/19, ECLI:EU:C:2019:1115.

In ihrem Bericht über die Unionsbürgerschaft 2017¹³⁹ forderte die Kommission die Mitgliedstaaten auf, die Teilhabe am demokratischen Leben zu fördern, indem sie die Bürger besser über ihre Wahlrechte informieren und Hindernisse für ihre Teilhabe beseitigen. Dies wurde vom Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 11. Mai 2017¹⁴⁰ unterstützt.

Im Februar 2018 veröffentlichte die Kommission ihren jüngsten Bericht über die Anwendung des EU-Rechts bei den Kommunalwahlen sowie Möglichkeiten zur Förderung des Wahlrechts¹⁴¹. Da immer mehr Unionsbürger in andere Mitgliedstaaten ziehen und sich dort niederlassen, waren die Hauptbedenken, die aus dem Bericht hervorgingen, die geringe Wahlbeteiligung mobiler Bürger und die Notwendigkeit einer besseren Datenerfassung.

Im September 2018 verabschiedete die Kommission ein Maßnahmenpaket zur Förderung freier und fairer Europawahlen, darunter i) eine Mitteilung¹⁴²; ii) eine Empfehlung zu Wahlkooperationsnetzen, zu Online-Transparenz, zum Schutz vor Cybersicherheitsvorfällen und zur Bekämpfung von Desinformationskampagnen im Zusammenhang mit Europawahlen; iii) einen Leitfaden¹⁴³ zur Anwendung des EU-Datenschutzrechts im Wahlkontext; iv) einen Legislativvorschlag¹⁴⁴, der Sanktionen für den vorsätzlichen Missbrauch personenbezogener Daten durch europäische politische Parteien und Stiftungen zur Beeinflussung des Wahlergebnisses vorsieht.

Im Einklang mit diesen Maßnahmen unterstützte die Kommission die Mitgliedstaaten, indem sie Sitzungen des Europäischen Kooperationsnetzes für Wahlen¹⁴⁵ einrichtete und organisierte. Dieses Netzwerk bringt Vertreter der für Wahlfragen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zusammen und ermöglicht einen konkreten und praktischen Austausch über eine Reihe von Themen, die für die Gewährleistung freier und fairer Wahlen relevant sind, darunter Datenschutz, Cybersicherheit, Transparenz, Bewusstseinsbildung sowie inklusive und gleichberechtigte Beteiligung.

7. RECHT AUF SCHUTZ DURCH DIE DIPLOMATISCHEN UND KONSULARISCHEN BEHÖRDEN (ARTIKEL 20 ABSATZ 2 BUCHSTABE C SOWIE ARTIKEL 23 AEUV)

7.1 Einleitung

Gemäß Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe c und Artikel 23 AEUV genießen Unionsbürger im Hoheitsgebiet eines Drittlands, in dem der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, nicht vertreten ist, Recht auf Schutz durch die diplomatischen und konsularischen Behörden eines

¹³⁹ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/20170124_eu_citizenship_report_2017_en.pdf

¹⁴⁰ <https://www.consilium.europa.eu/media/22130/st09008en17.pdf>

¹⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52018DC0044>

¹⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1561131040319&uri=CELEX:52018DC0637>

¹⁴³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-data-protection-law-electoral-guidance-638_en.pdf

¹⁴⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1561130736830&uri=CELEX:52018PC0636>

¹⁴⁵ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en

jeden Mitgliedstaats unter denselben Bedingungen wie Staatsangehörige dieses Staats. 76 % der Unionsbürger ist dieses Recht bekannt.¹⁴⁶

Im Berichtszeitraum antwortete die Kommission auf zehn Beschwerden, acht Briefe/individuelle Anfragen und acht Fragen des Europäischen Parlaments zu diesem Sachverhalt. Gegenstand waren hauptsächlich die Ausstellung von Rückkehrausweisen sowie das Fehlen eines konsularischen Schutzes bzw. eine diskriminierende Behandlung in dieser Hinsicht.

7.2 Entwicklungen im Bereich des konsularischen Schutzes

Am 18. Juni 2019 erließ der Rat eine Richtlinie zur Festlegung eines EU-Rückkehrausweises, mit der die Bestimmungen, das Format und die Sicherheitsmerkmale des derzeit verwendeten Dokuments angepasst werden.¹⁴⁷ Sie vereinfacht das Verfahren für nicht vertretene Unionsbürgerinnen und -bürger in Drittländern, deren Pass oder Reisedokument verloren gegangen, gestohlen oder vernichtet worden ist. So wird sichergestellt, dass sie von einem anderen Mitgliedstaat ein Reisedokument für die Rückkehr in ihre Heimat erhalten. Nach der Annahme der erforderlichen technischen Spezifikationen haben die Mitgliedstaaten zwei Jahre Zeit, um die Richtlinie in nationales Recht umzusetzen.

Gleichzeitig nimmt die Kommission weiterhin Zustimmungsklauseln in bilaterale Abkommen mit Drittländern auf und verhandelt darüber, um sicherzustellen, dass diese Länder übereinkommen, dass die vertretenen EU-Mitgliedstaaten nicht vertretenen EU-Bürgern Unterstützung gewähren.

8. RECHT, PETITIONEN AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT ZU RICHTEN UND SICH AN DEN EUROPÄISCHEN BÜRGERBEAUFTRAGTEN ZU WENDEN (ARTIKEL 20 ABSATZ 2 BUCHSTABE D UND ARTIKEL 24 ABSÄTZE 2, 3 UND 4 AEUV)

8.1 Einleitung

Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe d und Artikel 24 Absätze 2, 3 und 4 AEUV beziehen sich auf sonstige Rechte, die es Unionsbürgern ermöglichen, sich an die Organe und Institutionen der EU zu wenden, einschließlich des Rechts, Petitionen an das Europäische Parlament zu richten und sich an den Europäischen Bürgerbeauftragten zu wenden. Jeder Unionsbürger hat das Recht, sich schriftlich in einer beliebigen EU-Amtssprache¹⁴⁸ an die Organe, Einrichtungen, Stellen oder Agenturen der EU zu wenden und eine Antwort in derselben Sprache¹⁴⁹ zu erhalten.

8.2 Petitionsrecht beim Europäischen Parlament

Gemäß Artikel 24 Absatz 2 AEUV haben Unionsbürger das Recht, eine Petition an das Europäische Parlament zu richten, die in einer beliebigen Amtssprache verfasst ist, eine sie betreffende EU-

¹⁴⁶ Flash-Eurobarometer 485, Frühjahr 2020.

¹⁴⁷ Richtlinie (EU) 2019/997 des Rates vom 18. Juni 2019 zur Festlegung eines EU-Rückkehrausweises und zur Aufhebung des Beschlusses 96/409/GASP, ABl. L 163 vom 20.6.2019, S. 1.

¹⁴⁸ Siehe Artikel 55 Absatz 1 AEUV.

¹⁴⁹ Diese Bestimmung wird in allen Organen, Einrichtungen, Stellen oder Agenturen der EU entsprechend dem jeweiligen Aufgabengebiet angewandt.

Angelegenheit betrifft, und eine Antwort in derselben Sprache zu erhalten. Im Jahr 2018 erhielt der Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments 1220 Petitionen – ein Rückgang gegenüber 1271 im Jahr 2017 und 1569 im Jahr 2016. Im Jahr 2019 stieg diese Zahl jedoch auf 1357, von denen 938 Petitionen für zulässig erklärt wurden. Im Jahr 2018 wurde die Umwelt zum Hauptthema der Petitionen, und dies war auch 2019 der Fall.

Seit 2014 steht ein Petitionsportal¹⁵⁰ zur Verfügung, über das Petitionen benutzerfreundlich online eingereicht werden können. Während im Jahr 2014 die Petitionen zu 80 % per E-Mail und zu den verbleibenden 20 % per Brief eingereicht wurden, wurden 73,9 % der 2019 eingegangenen Petitionen über das Petitionsportal¹⁵¹ eingereicht.

8.3 Recht, sich an den Europäischen Bürgerbeauftragten zu wenden

Gemäß Artikel 24 Absatz 3 AEUV haben Unionsbürger das Recht, sich mit Beschwerden über Organe, Stellen und Agenturen der EU an den Europäischen Bürgerbeauftragten zu wenden. Die Probleme reichen dabei von Vertragsstreitigkeiten, Grundrechtsverletzungen und mangelnder Transparenz bei Entscheidungen bis hin zur Ablehnung der Einsichtnahme in Dokumente.

In den Jahren 2017-2019 registrierte das Büro des Bürgerbeauftragten über 6000 Beschwerden, von denen etwa 2500 in seinen Zuständigkeitsbereich fielen, und leitete 1395 Ermittlungen ein. Die meisten Beschwerden betrafen einen angeblichen Mangel an Transparenz und Rechenschaftspflicht. Während im Jahr 2016 noch 85 % der Vorschläge des Bürgerbeauftragten befolgt wurden, waren es im Jahr 2018 nur noch 77 %. Der Rückgang ist seit 2014, als 90 % aller Vorschläge befolgt wurden, relativ konstant. Von 2017-2019 half das Büro des Bürgerbeauftragten über 50 000 Bürgern, indem es Ermittlungen einleitete, Auskunftersuchen beantwortete und über seinen interaktiven Online-Leitfaden Rat gab.

Die Haupttätigkeit, d. h. die Bearbeitung von Beschwerden, wurde durch strategische Eigeninitiativen ergänzt, die darauf abzielten, Problemen nachzugehen, die keine Einzelfälle zu sein schienen, sondern eher systemischer Art, und möglichst vielen Bürgern helfen sollten. Im Berichtszeitraum wurde unter anderem die Transparenz des Gesetzgebungsprozesses des Rates (2017)¹⁵² untersucht.

Im Jahr 2016 verabschiedete der Europäische Bürgerbeauftragte neue interne Regeln für den Umgang des Bürgerbeauftragten mit Beschwerden und Untersuchungen, um die Arbeit des Büros effizienter und wirksamer zu gestalten.

Im Jahr 2018 führte der Europäische Bürgerbeauftragte ein neues Schnellverfahren für Beschwerden über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten ein, das es dem

¹⁵⁰ <https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/en/main>

¹⁵¹ https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/PETI/PR/2020/09-03/1197378EN.pdf

¹⁵² <https://www.ombudsman.europa.eu/en/special-report/en/94921>

Bürgerbeauftragten ermöglicht, innerhalb von zwei Monaten nach Eingang der Beschwerde eine Entscheidung zu treffen¹⁵³.

9. EUROPÄISCHE BÜRGERINITIATIVE (ARTIKEL 24 AEUV, ARTIKEL 11 ABSATZ 4 EUV)

Gemäß Artikel 11 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), der durch die Verordnung (EU) Nr. 211/2011/EU ausgestaltet wurde, können eine Million Bürger oder mehr aus mindestens sieben Mitgliedstaaten die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der EU bedarf, um die Verträge umzusetzen.

Seit 2011 wurden 75 Initiativen¹⁵⁴ zu verschiedensten Themen eingeleitet, und schätzungsweise neun Millionen Unterstützungsbekundungen wurden von den Organisatoren in der gesamten Europäischen Union gesammelt. Fünf Initiativen haben die Schwelle von einer Million Unterschriften erfolgreich überschritten, eine davon während des Berichtszeitraums:

Die Initiative „Verbietet Glyphosat“¹⁵⁵ fordert die Mitgliedstaaten auf, Glyphosat zu verbieten, das Genehmigungsverfahren für Pestizide zu reformieren und EU-weit verbindliche Reduktionsziele für den Einsatz von Pestiziden festzulegen. Im Dezember 2017 nahm die Kommission eine Mitteilung¹⁵⁶ an, in der sie erklärte, dass sie nicht beabsichtige, einen Legislativvorschlag vorzulegen, da die wissenschaftliche Bewertung von Glyphosat durch die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) im Hinblick auf die Gesundheit von Mensch und Tier sowie die Umwelt positiv ausfalle.

Am 13. September 2017¹⁵⁷ nahm die Kommission einen Vorschlag für eine neue Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative an, nachdem sie zuvor geprüft hatte, wie die Verordnung seit dem 31. März 2015¹⁵⁸ angewandt wird. Die neue Verordnung wurde am 17. April 2019¹⁵⁹ erlassen und gilt seit dem 1. Januar 2020. Mit der neuen Verordnung wurden weitreichende Vereinfachungen und Verbesserungen für Bürger und Organisatoren in allen Phasen des EBI-Prozesses eingeführt, um die Europäische Bürgerinitiative für Organisatoren und Teilnehmer zugänglicher, unbürokratischer und leichter handhabbar zu gestalten, damit sie ihr Potenzial voll entfalten kann.

Die Kommission überprüfte die Anwendung der Verordnung ein zweites Mal. In ihrem Prüfbericht¹⁶⁰ vom 28. März 2018 kam sie zu dem Schluss, dass sie die verbleibenden Engpässe gründlich evaluiert hat und diese in ihrem Vorschlag für eine Verordnung vom 13. September 2017 angegangen ist. Die Kommission ist bestrebt, das Instrument der Europäischen Bürgerinitiative kontinuierlich zu verbessern, und wird hierzu deren Entwicklung weiter verfolgen und in enger

¹⁵³ https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/89910?utm_source=web_EO&utm_medium=scrollie_organic&utm_campaign=scrollie_25

¹⁵⁴ EBI-Register: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>.

¹⁵⁵ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000002_de

¹⁵⁶ C(2017) 8414 final.

¹⁵⁷ COM(2017) 482.

¹⁵⁸ COM(2015) 145 final.

¹⁵⁹ Verordnung (EU) 2019/788 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Europäische Bürgerinitiative, ABl. L 130 vom 17.5.2019, S. 55.

¹⁶⁰ COM(2018) 157 final.

Zusammenarbeit und Absprache mit den verschiedenen Interessenträgern und Institutionen relevante Fragen erörtern.

Im Berichtszeitraum ist die Expertengruppe zur Europäischen Bürgerinitiative sieben Mal zusammengekommen.¹⁶¹ Sie setzt sich aus Vertretern der zuständigen nationalen Behörden zusammen und hat die Aufgabe, die Umsetzung der EBI mit den EU-Ländern abzustimmen.

¹⁶¹ https://europa.eu/citizens-initiative/expert-group-meetings_de