KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 15.2.2008
KOM(2008) 85 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION

Fünfter Bericht über die Unionsbürgerschaft
(1. Mai 2004 – 30. Juni 2007)

{SEK(2008) 197}

BERICHT DER KOMMISSION

Fünfter Bericht über die Unionsbürgerschaft
(1. Mai 2004 – 30. Juni 2007)

1. EINLEITUNG

Immer mehr europäische Bürger studieren, heiraten, leben oder arbeiten in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen. Bis zum 1. Januar 2006 übten rund 8,2 Millionen EU-Bürger ihr Recht auf Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat aus.[1]

Die Ergebnisse der Flash Eurobarometer-Umfrage zur Unionsbürgerschaft[2] aus dem Jahr 2007 zeigen, dass die Europäer sich ihres Status als Bürger der Union weitgehend bewusst sind, dass sie aber besser über ihre Rechte informiert werden möchten. Mehr als drei Viertel der EU-Bürger haben den Begriff "Bürger der Europäischen Union" schon einmal gehört und wissen, dass ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats automatisch die Unionsbürgerschaft erhält. 90% der Befragten wissen, dass jeder Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der Europäischen Union zugleich Unionsbürger ist.

In den vergangenen fünf Jahren ist bei den europäischen Bürgern das Bewusstsein für ihren Status als Unionsbürger deutlich gewachsen. Im Vergleich zu 2002 gaben 2007 etwa 8% mehr Europäer an, mit dem Begriff "Unionsbürger" vertraut zu sein und die damit verbundenen Rechte zu kennen. 15% mehr Europäer wussten, dass ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats automatisch die Unionsbürgerschaft erhält.

Allerdings gaben weniger als ein Drittel der Befragten (31%) an, sich über ihre Rechte als Unionsbürger "gut informiert" zu fühlen.

Die Kommission stellt den Bürger in den Mittelpunkt ihrer Politik und wird die Bürger weiterhin über ihre Rechte informieren und dadurch sicherstellen, dass sie in der gesamten Union einen konkreten Nutzen aus diesen Freiheiten ziehen.

Gemäß Artikel 22 EG-Vertrag erstattet die Kommission dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss alle drei Jahre Bericht über die Anwendung der Bestimmungen des zweiten Teils des EG-Vertrags („Die Unionsbürgerschaft“). Der vorliegende fünfte Bericht prüft die Anwendung dieser Bestimmungen für den Zeitraum vom 1. Mai 2004 bis zum 30. Juni 2007 im Lichte der Entwicklungen in der Union und untersucht, ob zur Stärkung der Rechte der Unionsbürger weitere Bestimmungen erforderlich sind.

Der Bericht behandelt schwerpunktmäßig die Bürgerrechte, d. h., **das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten** (Artikel 18), **das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei Kommunalwahlen im Wohnsitzmitgliedstaat** (Artikel 19), **das Recht auf diplomatischen**

---

[1] Eurostat-Schätzungen (siehe Anhang zu diesem Bericht).
[2] Flash Eurobarometer 213.

und konsularischen Schutz in dritten Ländern (Artikel 20), **das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament (EP)** und **das Recht, sich an den Bürgerbeauftragten zu wenden** (Artikel 21). Außerdem enthält der Bericht eine Bestandsaufnahme der Fortschritte in den mit der Unionsbürgerschaft eng zusammenhängenden Bereichen, wie beispielsweise bei der Gleichbehandlung ungeachtet der Staatsangehörigkeit und dem Schutz der Grundrechte.

2. UNIONSBÜRGERSCHAFT

2.1. Probleme im Zusammenhang mit dem Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit

Gemäß EG-Vertrag ist Unionsbürger, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft ergänzt die nationale Staatsbürgerschaft, ersetzt sie aber nicht (Artikel 17 Absatz 1). Gemäß der Erklärung Nr. 2 zur Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats im Anhang zum Maastrichter Vertrag ist die Frage, welchem Mitgliedstaat eine Person angehört, allein durch Bezugnahme auf das innerstaatliche Recht des betreffenden Mitgliedstaats geregelt. So hat auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) bestätigt, dass Fragen hinsichtlich des Erwerbs oder Verlusts der Staatsangehörigkeit in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fallen. Bei der Kommission ist eine ganze Reihe von Beschwerden, Berichten von Nichtregierungsorganisationen, Petitionen und parlamentarischen Anfragen zu Problemen im Zusammenhang mit dem Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit in einigen Mitgliedstaaten eingegangen.

Insbesondere liegen der Kommission Anfragen zu Personen vor, die der russischsprachigen Minderheit in **Estland und Lettland** angehören und als „**Nicht-Staatsbürger**“ angesehen werden, sowie zur Situation aus dem Melderegister **„gelöschter“ Personen** in **Slowenien**. Eine weitere Anfrage betrifft **die Ausweitung der Staatsbürgerschaft auf Bürger eines anderen Landes**, unter anderem aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gemeinschaft.

Die Kommission ist für die Frage des Erwerbs oder Verlusts der Staatsangehörigkeit nicht zuständig. Jedoch ist die Kommission bestrebt, im Rahmen ihrer Zuständigkeit durch Förderung der Integration und durch Anwendung der ihr zur Verfügung stehenden Gemeinschaftsinstrumente, zu Lösungen im Zusammenhang mit dieser Frage beizutragen, beispielsweise indem sie gewährleistet, dass die EG-Rechtsvorschriften zum Verbot jedweder Diskriminierung in den Mitgliedstaaten strikt umgesetzt werden.

2.2. Zugang zur Unionsbürgerschaft

Wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats erwirbt, wird damit zugleich Unionsbürger. Unter uneingeschränkter Achtung des Grundsatzes, dass die alleinige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts bestehen bleibt, billigte der Europäische Rat 1999 in Tampere das Ziel, *„dass Drittstaatsangehörigen, die auf Dauer rechtmäßig ansässig sind, die Möglichkeit geboten wird, die Staatsangehörigkeit des Mitgliedstaats zu erwerben, in dem sie ansässig sind.“*

Im Jahr 2004 nahm der Rat die **Gemeinsamen Grundprinzipien für die Integration** an, um den Mitgliedstaaten bei der Formulierung ihrer Integrationspolitik behilflich zu sein.[3] In einem dieser Grundsätze heißt es, dass durch die Beteiligung von Einwanderern am demokratischen Prozess und an der Konzipierung integrationspolitischer Maßnahmen ihre Integration unterstützt wird. Im Jahr 2005 nahm die Kommission die Mitteilung **Eine gemeinsame Integrationsagenda** an, in der Maßnahmen zur Umsetzung der Gemeinsamen Grundprinzipien vorgeschlagen werden.[4] Gegenstand der Vorschläge sind beispielsweise die Erarbeitung von Programmen zur Vorbereitung auf die Staatsbürgerschaft und Einbürgerung auf nationaler Ebene sowie die Förderung der Forschung und des Dialogs über Fragen zur Identität und Bürgerschaft auf EU-Ebene. Im Dritten Jahresbericht über Migration und Integration[5] wird die Bedeutung der verschiedenen Formen der partizipativen Bürgerschaft für die Integration von Drittstaatsangehörigen bestätigt.

In den im Juni 2007 angenommenen **Schlussfolgerungen des Rates zur Stärkung der Integrationspolitik in der EU durch Förderung von Einheit in der Vielfalt** werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, mit Unterstützung der Kommission die verschiedenen Konzepte der Partizipation und Bürgerschaft zu prüfen und zu präzisieren und ihre Erfahrungen in Bezug auf Einbürgerungssysteme auszutauschen.

2.3. Förderung einer aktiven europäischen Bürgerschaft

Die europäische Bürgerschaft und die daraus erwachsenden Vorteile, Rechte und Pflichten sollten den Bürgern stärker bewusst gemacht werden, damit sie ein Gefühl für ihre europäische Identität entwickeln und die europäische Integration umfassend unterstützen. Initiativen wie das **Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Förderung einer aktiven europäischen Bürgerschaft**[6], das im Zeitraum 2004-2006 umgesetzt wurde, und das Programm **Europa für Bürgerinnen und Bürger**[7] für den Zeitraum 2007-2013 stellen für die Union wichtige Instrumente zur Förderung einer aktiven europäischen Bürgerschaft dar.

3. FREIZÜGIGKEITS- UND AUFENTHALTSRECHT

3.1. Bericht über die drei Richtlinien über das Aufenthaltsrecht nicht erwerbstätiger Unionsbürger

Im April 2006 nahm die Kommission ihren dritten Bericht[8] zur Durchführung der drei Richtlinien[9] über das Aufenthaltsrecht für Studenten, nichterwerbstätige und aus dem Erwerbsleben ausgeschiedene Unionsbürger für den Zeitraum 2003 bis 2005 an.

---

3 Ratsdokument 14615/04.
4 KOM(2005) 389 endg.
5 KOM(2007) 512 endg.
6 Beschluss 2004/100/EG des Rates vom 26. Januar 2004.
7 Beschluss Nr. 1904/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ zur Förderung einer aktiven europäischen Bürgerschaft (2007-2013).
8 KOM(2006) 156 endg.
9 Richtlinien 93/96, 90/364 und 90/365, aufgehoben durch Richtlinie 2004/38.

3.2. Richtlinie 2004/38: Stärkung der Unionsbürgerschaft

Die wichtigste Entwicklung auf diesem Gebiet war das Inkrafttreten der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, am 30. April 2006. Die Richtlinie:

- kodifiziert in einem einzigen Rechtsakt den komplexen Rechtskorpus und die umfangreiche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und führt eine einheitliche rechtliche Regelung im Zusammenhang mit der Unionsbürgerschaft ein,

- schafft durch die Vereinfachung der Bedingungen und Formalitäten ein Aufenthaltsrecht (beispielsweise durch die Abschaffung des Systems der Aufenthaltsgenehmigungen für Unionsbürger),

- stärkt die Rechte der Familienangehörigen (beispielsweise durch die Ausweitung des Rechts auf Familienzusammenführung auf eingetragene Lebenspartner),

- schafft ein an keinerlei Bedingungen geknüpftes dauerhaftes Aufenthaltsrecht nach einem fünfjährigen ununterbrochenen Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat und

- umfasst einen besseren Schutz von Unionsbürgern und ihren Familienmitgliedern vor Ausweisung aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit.

Die Bürger können ihre gestärkten Rechte nur dann in Anspruch nehmen, wenn sie in vollem Umfang über diese Rechte informiert sind. Aus diesem Grund hat sie einen Leitfaden[10] herausgegeben, in dem die Rechtsvorschriften in einer leicht verständlichen Sprache formuliert sind. Über 16 000 Exemplare des in 19 Sprachen veröffentlichten Leitfadens wurden in der gesamten EU verteilt.

Die Kommission räumt der **Kontrolle der ordnungsgemäßen Umsetzung der Richtlinie** absolute Priorität ein.[11] Zwischen Juni 2006 und Februar 2007 wurden 19 **Vertragsverletzungsverfahren** wegen **Nichtmitteilung** nationaler Umsetzungsmaßnahmen eingeleitet; im Juni 2007 waren noch 15 Verfahren anhängig, bei vier dieser Verfahren wurde der Europäische Gerichtshof angerufen. Im Jahr 2007 gab die Kommission eine Studie zur Untersuchung der **Konformität von Umsetzungsmaßnahmen** in Auftrag. Allerdings wurden bereits anhand einzelner Beschwerden, Petitionen und parlamentarischer Anfragen einige Problemfelder im Zusammenhang mit der fehlerhaften Umsetzung der Richtlinie aufgezeigt.

Familienangehörige aus Drittländern stoßen weiterhin auf Probleme, nicht nur im Hinblick auf die Genehmigung ihrer Einreise, sondern auch im Zusammenhang mit der Ausstellung von Aufenthaltskarten. Zwar haben sie allein schon aufgrund ihrer familiären Verbindungen das Recht auf Aufenthalt bei Unionsbürgern, doch müssen sie in einigen Mitgliedstaaten Dokumente vorlegen oder Verfahren durchlaufen, die nach Maßgabe der Richtlinie nicht

---

10 http://ec.europa.eu/commission_barroso/frattini/archive/guide_2004_38_ec_en.pdf

11 Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament – Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2005, KOM(2006) 333 endg.

zulässig sind. Die Kommission hat in der Vergangenheit ihre Zuständigkeit im Rahmen von Artikel 226 EG-Vertrag wahrgenommen und wird dies auch künftig tun, um die Einhaltung der Richtlinie sicherzustellen.

Viele Beschwerden betreffen Einschränkungen der Freizügigkeit, die Unionsbürger bei der Einreise in einen anderen Mitgliedstaat aufgrund der von **Grenzbehörden und Fluggesellschaften verlangten Ausweispapiere** erleben. Im Juni 2005 forderte die Kommission alle Mitgliedstaaten auf zu prüfen, ob die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten einschließlich der Vorschriften und Regelungen für bzw. von Fluggesellschaften mit dem Gemeinschaftsrecht im Einklang stehen. Nach der Intervention der Kommission gab es praktisch keine Beschwerden mehr auf diesem Gebiet.

In **mehreren Urteilen**[12] wies der Gerichtshof nochmals darauf hin, dass sich das Aufenthaltsrecht jedes Unionsbürgers im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats unmittelbar aus Artikel 18 EG-Vertrag ergibt, und unterstrich die Notwendigkeit, das Recht auf Freizügigkeit im Lichte der Grundrechte und insbesondere des Rechts auf den Schutz des Familienlebens und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auszulegen.

.

3.3. Übergangsregelungen im Bereich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer

Für die Staatsbürger von acht der Mitgliedstaaten, die der EU am 1. Mai 2004[13] beitraten, (EU-8) sowie für bulgarische und rumänische Staatsbürger nach dem Beitritt dieser beiden Länder am 1. Januar 2007 gelten **für eine Höchstdauer von sieben Jahren Übergangsregelungen**, die in drei Phasen unterteilt sind.

Bis Mai 2007 hatten neun von fünfzehn Mitgliedstaaten[14] ihre Arbeitsmärkte für die Staatsbürger der EU-8-Länder geöffnet, zehn von fünfundzwanzig Mitgliedstaaten[15] hatten ihre Arbeitsmärkte auch für bulgarische und rumänische Staatsbürger geöffnet. Andere Mitgliedstaaten beschränken den Zugang von Arbeitskräften aus diesen Ländern über das innerstaatliche Recht durch Anwendung eines Systems von Arbeitsgenehmigungen, wenn auch oftmals mit Modifikationen und vereinfachten Verfahren.

Im Jahr 2006 legte die Kommission einen **Bericht über die Anwendung der Übergangsregelungen**[16] vor. Die Kommission kam zu dem Ergebnis, dass die Mobilitätsströme sehr begrenzt waren und auf die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten der alten (15) Mitgliedstaaten positive Auswirkungen hatten. Die Kommission empfiehlt daher den Mitgliedstaaten, sorgfältig zu prüfen, ob die Beibehaltung der Beschränkungen angesichts der Situation auf ihren Arbeitsmärkten und der Schlussfolgerungen des Berichts noch notwendig ist.

---

12 Siehe unter anderem die Rechtssachen C-200/02 Chen, C-215/03 Oulane, C-157/03 Kommission gegen Spanien, C-503/03 Kommission gegen Spanien, C-258/04 Ioannidis, C-1/05 Jia, C-50/06 Kommission gegen die Niederlande.

13 Außer Zypern und Malta.

14 Finnland, Griechenland, Irland, Italien, Niederlande, Portugal, Schweden, Spanien und das Vereinigte Königreich.

15 Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Schweden, Tschechische Republik und Zypern.

16 KOM(2006) 48 endg.

3.4. Sonstige Aspekte

Im Rahmen des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Freizügigkeit[17] nutzten viele Unionsbürger die Möglichkeit, dem EU-Recht ähnliche Rechte auf Freizügigkeit in der **Schweiz** in Anspruch zu nehmen. Seit dem 1. Juni 2007 können Unionsbürger der alten (15) Mitgliedstaaten, Zyperns und Maltas in die Schweiz einreisen und sich ohne Beschränkungen dort aufhalten. Die Verhandlungen über die Anpassung des EWR-Abkommens, durch die die Richtlinie 2004/38 in den EFTA-Mitgliedstaaten (Liechtenstein, Norwegen und Island) anwendbar würde, sind noch im Gange.

Im Hinblick auf das Problem der **Überführung von sterblichen Überresten**, das bereits mehrmals vom Europäischen Parlament sowie im Vierten Bericht zur Unionsbürgerschaft angesprochen wurde, ist festzustellen, dass Bestattungsdienste in den Anwendungsbereich der Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt (**Richtlinie 2006/123**) fallen. Dabei handelt es sich zwar nicht um eine EU-einheitliche Regelung für die Überführung von sterblichen Überresten, doch wird sie Bestattungsdiensten die grenzüberschreitende Durchführung entsprechender Aktivitäten erleichtern.

4. WAHLRECHTE

4.1. Berichterstattung über die Wahlen zum Europäischen Parlament 2004 und Vorbereitung der Wahlen 2009

Im Dezember 2006 nahm die Kommission **einen Bericht über die Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2004** an.[18] Entgegen der insgesamt rückläufigen Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament (45 % im Jahr 2004, 50 % in 1999 und 56 % in 1994) stieg die Wahlbeteiligung der Unionsbürger, die in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Herkunftsmitgliedstaat leben. Über eine Million Unionsbürger ließen sich im Jahr 2004 in die Wählerverzeichnisse für die Wahlen in ihrem Wohnsitzstaat eintragen. Diese Quote stieg damit von 5,9 % im Jahr 1994 und 9 % im Jahr 1999 auf knapp 12 % im Jahr 2004. Eine Erklärung für diesen **Anstieg der Wahlbeteiligung** liefern die größere Mobilität der Unionsbürger und die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Unterrichtung der Bürger über ihre Rechte. Die Zahl dieser **Bürger, die sich als Kandidaten aufstellen lassen**, ist jedoch **rückläufig**: Sie sank von 62 im Jahr 1999 auf 57 im Jahr 2004 (davon wurden drei Kandidaten gewählt). Zu den möglichen Erklärungen für die geringe Anzahl von Kandidaten, die nicht die Staatsangehörigkeit ihres Wohnsitzstaats besitzen, zählt das gegenwärtig in der Richtlinie 93/109[19] vorgesehene aufwändige Verwaltungsverfahren bei der Einreichung der Kandidaturerklärungen.

Zur Beseitigung der im Bericht festgestellten Probleme schlug die Kommission eine Änderung der Richtlinie 93/109 durch die Einführung von Maßnahmen **zur Entlastung der**

---

17 ABl. L 114 vom 20.4.2002.

18 Mitteilung der Kommission – Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2004 – Bericht der Kommission über die Beteiligung der Unionsbürger im Wohnsitzmitgliedstaat (Richtlinie 93/109/EG) und über die Wahlmodalitäten (Beschluss 76/787/EWG in der durch den Beschluss 2002/772/EG geänderten Fassung), KOM(2006) 790 endg.

19 Richtlinie 93/109/EG vom 6. Dezember 1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen

Kandidaten und der Mitgliedstaaten und zugleich die Einführung der erforderlichen Sicherheitsvorkehrungen zum Schutz vor Missbrauch vor.[20]

4.2. Entwicklungen in der Rechtsprechung

In seinen Urteilen vom 12. 9.2006[21] unterstrich der Europäische Gerichtshof, dass es derzeit den Mitgliedstaaten obliegt, die Aspekte der Wahlverfahren für das Europäische Parlament zu regeln, die nicht auf europäischer Ebene harmonisiert sind, und insbesondere festzulegen, welchen Personen das aktive und passive Wahlrecht zuerkannt wird. Dabei müssen sie jedoch das Gemeinschaftsrecht einschließlich seiner allgemeinen Grundsätze achten. Dieses schließt die Ungleichbehandlung von Bürgern in vergleichbaren Situationen aus, wenn diese Ungleichbehandlung nicht objektiv gerechtfertigt ist.

4.3. Politische Parteien auf europäischer Ebene

Im Juni 2007 nahm die Kommission einen Vorschlag an, der die Gründung europäischer politischer Stiftungen zulässt. Mit dem Vorschlag wird die Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung geändert. Die Grundlage dafür bildet Artikel 191 EG-Vertrag, in dem anerkannt wird, dass politische Parteien auf europäischer Ebene ein wichtiger Faktor der Integration sind und dazu beitragen, ein europäisches Bewusstsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen. Insgesamt zehn politische Parteien auf europäischer Ebene erhalten auf der Grundlage dieser Verordnung Finanzmittel, die vom Europäischen Parlament verwaltet werden. Die Mittel, die politische Parteien auf europäischer Ebene aus dem Haushalt erhalten, wurden im Jahr 2007 auf 10,4 Mio. EUR festgesetzt.

4.4. Wirksame Beteiligung der Unionsbürger am politischen Leben ihres Wohnsitzmitgliedstaats

Damit die Unionsbürger ihre Wahlrechte in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat bei Kommunal- und Europawahlen unter den gleichen Bedingungen wie die Staatsbürger des betreffenden Mitgliedstaats ausüben können, prüft die Kommission gegenwärtig die Rechtsvorschriften von Mitgliedstaaten, deren **innerstaatliches Recht Unionsbürgern, die nicht die Staatsangehörigkeit ihres Wohnsitzstaats besitzen, die Mitgliedschaft in politischen Parteien und/oder die Gründung politischer Parteien untersagt**. Die Verwehrung des Rechts auf Gründung einer oder Beitritt zu einer politischen Partei im Wohnsitzmitgliedstaat könnte diese Unionsbürger an der wirksamen Ausübung ihres passiven Wahlrechts hindern. Die Kommission wird die betreffenden Mitgliedstaaten ersuchen, derartige Beschränkungen zu beseitigen, und wird erforderlichenfalls ihre Befugnisse gemäß Artikel 226 EG-Vertrag ausüben.

In früheren Berichten über die Unionsbürgerschaft wurden die Bedenken vieler Unionsbürger hinsichtlich der Tatsache hervorgehoben, dass die meisten Mitgliedstaaten ausländischen Unionsbürgern **das Recht auf Teilnahme an nationalen oder regionalen Wahlen** in ihrem Wohnsitzstaat verweigern. Diese Sorge der Bürger wurde in wiederholten parlamentarischen Anfragen und im öffentlichen Schriftverkehr während des Berichtszeitraums bestätigt. Die

---

[20] KOM(2006) 791 endg.

[21] Rechtssache C-145/04, Spanien gegen das Vereinigte Königreich, und Rechtssache C-300/04, Eman und Sevinger.

Kommission fordert die Mitgliedstaaten dazu auf, diesen Punkt zu untersuchen, um die Teilhabe der Unionsbürger am politischen Leben in ihrem Wohnsitzstaat zu fördern.

4.5. Wahlrechte bei Kommunalwahlen

Mit Blick auf die Wahlrechte bei Kommunalwahlen wurde die Richtlinie 94/80 durch die Richtlinie 2006/106 angepasst, in der auf die lokalen Gebietskörperschaften der untersten Ebene in den neuen Mitgliedstaaten Bezug genommen wird.

5. DIPLOMATISCHER UND KONSULARISCHER SCHUTZ

Der gemeinschaftliche Besitzstand im Bereich des diplomatischen und konsularischen Schutzes ist sehr begrenzt. Abgesehen vom Beschluss der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Ausarbeitung eines Rückkehrausweises (96/409/GASP) umfasst er den **Beschluss der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über den Schutz der Bürger der Europäischen Union durch die diplomatischen und konsularischen Vertretungen (95/553/EG),** der wegen der für seine Annahme in den Mitgliedstaaten erforderlichen aufwändigen Rechtsetzungsverfahren erst im Mai 2002 in Kraft trat.

Immer mehr Unionsbürger reisen in Drittländer oder wohnen in Ländern außerhalb der EU. EUROSTAT[22] ging im Jahr 2005 von etwa 80 Millionen Reisen in Länder außerhalb der EU aus. Die Hälfte der Unionsbürger plant in den nächsten drei Jahren eine Reise in ein Drittland.[23] Die **begrenzte Vertretung der Mitgliedstaaten** in Drittländern (in 107 von 166 Drittländern sind höchstens zehn Mitgliedstaaten vertreten) und die bei den jüngsten Krisen (Tsunami in Asien und Libanon-Krise) gesammelten Erfahrungen zeigten, dass die **Zusammenarbeit** zwischen konsularischen und diplomatischen Stellen **verbesserungsbedürftig** ist.

Nach der Annahme des **Grünbuchs über den diplomatischen und konsularischen Schutz des Unionsbürgers in Drittländern**[24] am 28. November 2006 legte die Kommission einen **Aktionsplan für den Zeitraum 2007-2009**[25] vor, in dem sie verschiedene Maßnahmen zur Ausweitung dieses Schutzes vorschlug und an die Mitgliedstaaten die **Empfehlung** zur Aufnahme des Wortlauts von Artikel 20 in Reisepässe[26] aussprach.

6. PETITIONSRECHT BEIM EUROPÄISCHEN PARLAMENT UND RECHT AUF BEFASSUNG DES BÜRGERBEAUFTRAGTEN

Jeder Bürger der Union sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat kann in Angelegenheiten, die in die Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft fallen und ihn unmittelbar betreffen, eine **Petition an das Europäische Parlament** richten (Artikel 21 und Artikel 194 EG-Vertrag). Beim Europäischen Parlament gingen im Jahr 2004 1002 Petitionen ein, von denen 623 für zulässig

---

22 Datenbank über Bevölkerung, Abschnitt über Tourismus. Die Daten beziehen sich auf mehr als eintägige Urlaubs- und Geschäftsreisen im Jahr 2005.

23 Eurobarometer Nr. 118 vom Juli 2006.

24 KOM(2006) 712 endg.

25 KOM(2007) 767 endg.

26 K(2007) 5841 endg.

erklärt wurden. Im Jahr 2005 gingen 1032 und im Jahr 2006 1021 Petitionen ein, von denen 628 bzw. 667 für zulässig erklärt wurden. Etwa ein Viertel bis ein Drittel der Petitionen steht im Zusammenhang mit Vertragsverletzungsverfahren oder hat Vertragsverletzungsverfahren zur Folge.

Beschwerden über Missstände bei der Tätigkeit der Organe oder Einrichtungen der Gemeinschaft **können auch an den europäischen Bürgerbeauftragten gerichtet werden** (Artikel 21 und Artikel 195 EG-Vertrag). Die Zahl der an den Bürgerbeauftragten gerichteten Beschwerden hat sich während des Berichtszeitraums laufend erhöht, was überwiegend auf den Beitritt der neuen Mitgliedstaaten zurückzuführen war: Sie stieg von 3726 Beschwerden im Jahr 2004 und 3920 im Jahr 2005 auf 3830 im Jahr 2006. Die Beschwerden stammen überwiegend von Privatpersonen (durchschnittlich 94,5 % im Zeitraum 2004-2006), fallen jedoch weiterhin überwiegend nicht in die Zuständigkeit des Bürgerbeauftragten oder sind nicht zulässig.[27]

Mit dem **Beschluss 2005/46** des Europäischen Parlaments wurde Nikiforos Diamandouros mit Wirkung zum 11. Januar 2005 für eine zweite Amtszeit zum Europäischen Bürgerbeauftragten ernannt.

7. GLEICHBEHANDLUNG UNGEACHTET DER STAATSANGEHÖRIGKEIT

Der Gerichtshof erließ im Berichtszeitraum mehrere wichtige Urteile.[28] Er erinnerte daran, dass **der Unionsbürgerstatus bestimmungsgemäß der grundlegende Status der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten sein soll**, die, wenn sie sich in der gleichen Situation befinden, vorbehaltlich der hiervon ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit Anspruch auf gleiche rechtliche Behandlung haben und dass sich Unionsbürger, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, in allen Situationen, die in den Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen, so auch in Situationen, die das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat betreffen, auf Artikel 12 EG-Vertrag berufen können.

Das Recht auf Gleichbehandlung wird in der **Richtlinie 2004/38** weiter präzisiert. Artikel 24 Absatz 2 sieht zwei Ausnahmen von dieser Regelung vor: Demnach sind die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, anderen Personen als Arbeitnehmern oder Selbstständigen, Personen, denen dieser Status erhalten bleibt, und ihren Familienangehörigen während der ersten drei Monate des Aufenthalts oder gegebenenfalls während eines längeren Aufenthalts bei Arbeitsuchenden einen Anspruch auf Sozialhilfe zu gewähren. Weiterhin sind die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, diesen Personen Studienbeihilfen in Form eines Stipendiums oder Studiendarlehens vor Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt zu gewähren.

In der Rechtssache *Garcia Avello*[29] entschied der Gerichtshof, dass die Artikel 12 und 17 EG-Vertrag dahingehend auszulegen sind, dass sie es den Verwaltungsbehörden eines Mitgliedstaats verwehren, einen Antrag auf Änderung des Namens in diesem Staat wohnender minderjähriger Kinder mit doppelter Staatsangehörigkeit abzulehnen, wenn dieser Antrag darauf gerichtet ist, dass diese Kinder den Namen führen können, den sie nach dem Recht und der Tradition des zweiten Mitgliedstaats hätten. Die Kommission untersuchte die von den

---

27 Die Jahresberichte des Europäischen Bürgerbeauftragten sind abrufbar unter http://www.ombudsman.europa.eu/report/de/default.htm

28 Siehe insbesondere die Rechtssachen C-456/02 Trojani und C-209/03 Bidar.

29 Rechtssache C-148/02.

Mitgliedstaaten eingeleiteten Maßnahmen, die sich aus dem Urteil ergeben, und leitete im Zeitraum zwischen Oktober 2005 und 2006 drei Vertragsverletzungsverfahren ein.

8. AUSÜBUNG VON BÜRGERRECHTEN

Mitteilungen von Bürgern stellen ein wichtiges Mittel zur Aufdeckung von Verletzungen des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten dar. Die Kommission erhält unverändert viele Anfragen zu möglichen Verletzungen der Bürgerrechte, insbesondere des Rechts auf Freizügigkeit. Wenngleich das Freizügigkeits- und das Aufenthaltsrecht die für die Unionsbürger vielleicht greifbarsten Rechte sind, hat die große Zahl an einzelstaatlichen Behörden (von Grenzschutzbehörden über Einwanderungsbehörden bis hin zu Gemeindeverwaltungen), die dazu neigen, die wirksame Ausübung dieser Rechte zu beschränken, zur Folge, dass das Gemeinschaftsrecht in der EU oftmals uneinheitlich umgesetzt wird.

In diesem Zusammenhang ist der Erfolg des von der Kommission und den Mitgliedstaaten im Juli 2002 eingerichteten Mechanismus **SOLVIT**[30] zu erwähnen. SOLVIT unterstützt Bürger und Unternehmen der Europäischen Union innerhalb einer Frist von zehn Wochen bei der schnellen und pragmatischen Lösung von Problemen, die auf der fehlerhaften Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch einzelstaatliche Verwaltungen beruhen. SOLVIT-Zentren wurden in allen 27 Mitgliedstaaten sowie in Island, Liechtenstein und Norwegen eingerichtet. Alle Zentren sind Teil der einzelstaatlichen Verwaltungen, während die Kommission die Arbeit des Netzwerks überwacht und unterstützt.

Seit der Einrichtung von SOLVIT ist die Zahl der Fälle von 12 auf 70 neue Fälle pro Monat gestiegen. Die durchschnittliche Problemlösungsquote liegt bei rund 80 %, und die Bearbeitungszeit für einen Fall belief sich im Zeitraum 2004 bis 2007 auf etwa 65 Kalendertage. Die Mehrzahl der Beschwerden (66 %) wird von Bürgern eingereicht und betrifft Aufenthaltsrechte, Visaregelungen, Sozialversicherungen, die Anerkennung beruflicher Qualifikationen und Steuerfragen. SOLVIT funktioniert zwar sehr gut, doch die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass ihre nationalen SOLVIT-Zentren über genügend Personal verfügen, was in nahezu der Hälfte aller Zentren nicht der Fall ist.

Die Kommission wird die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten zwar weiterhin überwachen und ihre Befugnisse gemäß Artikel 226 EG-Vertrag ausüben, um die Mitgliedstaaten zur schnellstmöglichen Einhaltung des Gemeinschaftsrechts zu veranlassen, doch zugleich wird sie alternative Mechanismen zur Beilegung von Streitigkeiten fördern, die bei der Lösung der Probleme ihrer Bürger besonders wirksam, wirkungsvoll und weniger aufwändig sein können.

9. UNIONSBÜRGERSCHAFT UND GRUNDRECHTE

Die Kommission stellt die Grundrechte in den Mittelpunkt ihrer gesamten Politik. Vor diesem Hintergrund gestaltet die **Gruppe der Kommissionsmitglieder, die für Grundrechte, Bekämpfung von Diskriminierungen und Chancengleichheit zuständig sind**, seit 2004 ihre Politik und sorgt für die Kohärenz von Initiativen der Kommission auf diesen Gebieten sowie bei der Integration von Minderheiten.

---

[30] Siehe http://ec.europa.eu/solvit und den SOLVIT-Jahresbericht SEC(2007) 585 (nur in englischer Sprache verfügbar).

Während die meisten in der **Charta der Grundrechte der Europäischen Union** verankerten Rechte nicht nur für Unionsbürger gelten, sind gewisse Rechte an die Unionsbürgerschaft geknüpft, d. h. Wahlrechte (Artikel 39 und 40), das Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht (Artikel 45) und das Recht auf diplomatischen und konsularischen Schutz (Artikel 46).

9.1. Das Programm „Grundrechte und Unionsbürgerschaft" für den Zeitraum 2007 bis 2013

Mit dem **Beschluss des Rates vom 19. April 2007 zur Auflegung des spezifischen Programms „Grundrechte und Unionsbürgerschaft" als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz" für den Zeitraum 2007 bis 2013**[31] wurde vom Rat ein wichtiges Instrument im Bereich der Unionsbürgerschaft geschaffen. Das Programm verleiht der Politik auf dem Gebiet der EU-Grundrechte und der Unionsbürgerschaft neuen Schub. Eines seiner Hauptziele ist die Förderung der Entwicklung einer europäischen Gesellschaft, die auf der Achtung der Grundrechte einschließlich der aus der Unionsbürgerschaft erwachsenden Rechte beruht. Die Gemeinschaftsfinanzierung im Rahmen dieses Programms kann entweder in Form von Finanzhilfen oder durch Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgen.

9.2. Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, die zum 1. März 2007[32] eingerichtet wurde, tritt an die Stelle der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC). Das Ziel der Agentur besteht darin, die zuständigen Einrichtungen der Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts auf dem Gebiet der Grundrechte zu unterstützen und Fachwissen bereitzustellen. Ihre drei Hauptaufgaben sind die Sammlung, Analyse und Verbreitung von Informationen und Daten, die Ausarbeitung und Veröffentlichung von Empfehlungen und Berichten sowie die Förderung des Dialogs mit der Zivilgesellschaft und deren Sensibilisierung für Grundrechtsfragen.

---

31 ABl. L 110 vom 27.4.2007, S. 33, Berichtigung in ABl. L 141 vom 2.6.2007, S. 83.

32 Verordnung (EG) Nr. 168/2007 vom 15. Februar 2007.