

Unterrichtung

durch das
Europäische Parlament

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. April 2009 zur Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten

Zugeleitet mit Schreiben des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments - 105485 - vom 28. April 2009. Das Europäische Parlament hat die Entschließung in der Sitzung am 2. April 2009 angenommen.

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. April 2009 zur Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (2008/2184(INI))

Das Europäische Parlament,

- gestützt auf Artikel 18 EG Vertrag und Artikel 45 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Grundrechtecharta),
- unter Hinweis auf 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 aufzuhalten¹,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 15. November 2007 zur Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG², in der es die Kommission ersucht, unverzüglich eine umfassende Bewertung der Anwendung und korrekten Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten sowie der erforderlichen Vorschläge vorzulegen und seinen zuständigen Ausschuss beauftragt, eine Bewertung der Probleme bei der Umsetzung dieser Richtlinie vorzunehmen, um hervorzuheben, welche Verfahren sich am besten bewährt haben und welche Maßnahmen zu Diskriminierungen zwischen Unionsbürgern führen könnten und um sich dem Thema Freizügigkeit zu stellen;
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 4. Dezember 2003 zur Annahme von Maßnahmen betreffend die Rückführung Verstorbener³,
- unter Hinweis auf das Arbeitsdokument seines Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres vom 13. Juni 2008⁴, den den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten übermittelten Fragebogen und die erhaltenen Antworten,
- in Kenntnis des Berichts einer Delegation des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres über den Besuch in den geschlossenen Einrichtungen für Asylbewerber und Einwanderer in Belgien⁵,

¹ ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77.

² ABl. C 282 E vom 6.11.2008, S. 428.

³ ABl. C 89 E vom 14.4.2004, S. 162.

⁴ PE407.933v01-00.

⁵ PE404.465v02-00.

- unter Hinweis auf seine EntschlieÙung vom 5. Februar 2009 zu der Anwendung der Richtlinie 2003/9/EG des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten: Reisen des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres von 2005 bis 2008¹
- unter Hinweis auf seine EntschlieÙung vom 10. Juli 2008 zur Zählung der Roma in Italien auf der Grundlage ihrer ethnischen Zugehörigkeit², das Gutachten seines Juristischen Dienstes über eine Vereinbarkeit der Verschärfung der Bedingungen für EU-Bürger, die sich illegal in einem anderen EU-Mitgliedstaat aufhalten, sowie den Bericht über den Besuch einer Delegation seines LIBE-Ausschusses in Italien,
- in Kenntnis des Berichts der Kommission vom 15. Februar 2008 mit dem Titel „Fünfter Bericht zur Unionsbürgerschaft (1. Mai 2004 – 30. Juni 2007)“ (KOM(2008)0085),
- in Kenntnis des 25. Jahresberichts der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (2007) vom 18. November 2008 (KOM(2008)0777),
- unter Hinweis auf seine EntschlieÙung vom 2. April 2009 zu den Problemen und Perspektiven in Bezug auf die Unionsbürgerschaft³;
- in Kenntnis des Berichts der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte mit dem Titel „Homophobie und Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Ausrichtung in den Mitgliedstaaten“,
- in Kenntnis des Berichts der Kommission vom 10. Dezember 2008 über die Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (KOM(2008)0840) ("Bericht der Kommission"),
- unter Hinweis auf die Schlussfolgerungen des Rates „Justiz und Inneres“ vom 27. November 2008 über „Freizügigkeit: Missbrauch und Betrug hinsichtlich des Rechts auf Freizügigkeit“,
- in Kenntnis der Urteile des Europäischen Gerichtshofs betreffend Unionsbürgerschaft und Freizügigkeit von Personen, wie in den Rechtssachen C-127/08 (Rechtssache Metock), C-33/07 (Rechtssache Jipa) und C-524/06 (Rechtssache Huber),
- in Kenntnis des vom Rechtsausschuss angeforderten und vom Aktionsdienst „Europäische Bürger“ (ECAS) erstellten Entwurfs des Zwischenberichts zur Vergleichsstudie über die Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten,

¹ Angenommene Texte, P6_TA(2009)0047.

² Angenommene Texte, P6_TA(2008)0361.

³ Angenommene Texte, P6_TA-PROV(2009)0204.

- gestützt auf Artikel 45 seiner Geschäftsordnung,
 - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres und der Stellungnahme des Rechtsausschusses (A6-0186/2009),
- A. in der Erwägung, dass nach dem oben genannten Fünften Bericht über die Unionsbürgerschaft bis zum 1. Januar 2006 rund 8,2 Millionen EU-Bürger ihr Recht auf Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat ausübten und in der Erwägung, dass Millionen von Unionsbürgern jedes Jahr innerhalb der Union reisen,
 - B. in der Erwägung, dass Freizügigkeit ein den Konzepten der Menschenrechte und der Unionsbürgerschaft innewohnendes Recht ist, das zu den Grundrechten und Freiheiten gehört, die den Unionsbürgern durch die Verträge zuerkannt werden,
 - C. in der Erwägung, dass die Richtlinie 2004/38/EG die in den Verträgen verankerten Grundsätze umsetzt und vorschreibt, dass Unionsbürger und ihre Familienangehörigen sich unabhängig von ihrer Herkunft in der gesamten Union frei bewegen können,
 - D. in der Erwägung, dass die Mitgliedstaaten die Richtlinie 2004/38/EG bis zum 30. April 2006 in innerstaatliches Recht umsetzen sollten, und in der Erwägung, dass die Kommission bis 30. April 2008 dem Europäischen Parlament und dem Rat Bericht über die Anwendung dieser Richtlinie erstatten sollte,
 - E. in der Erwägung, dass fast fünf Jahre nach dem Inkrafttreten der Richtlinie 2004/38/EG endlich Informationen über ihre Umsetzung und praktische Anwendung zur Verfügung stehen, wenn auch mit einiger Verspätung in Bezug auf die in der Richtlinie festgelegten Fristen,
 - F. in der Erwägung, dass das Parlament mehrfach seine Besorgnis über die Art und Weise der Umsetzung der Freizügigkeit in einigen Mitgliedstaaten zum Ausdruck gebracht hat,
 - G. in der Erwägung, dass zwischen der Kommission, dem Parlament und einigen Mitgliedstaaten kürzlich ein konstruktiver Dialog aufgenommen wurde,
 - H. in der Erwägung, dass durch diesen Dialog die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften in bestimmtem Umfang geändert werden konnten damit so Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht hergestellt wird,
 - I. in der Erwägung, dass dem Bericht der Kommission zufolge die Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG insgesamt enttäuschend ausfällt, da kein Mitgliedstaat die Richtlinie in ihrer Gesamtheit wirksam und korrekt umgesetzt hat und darüber hinaus kein Artikel der Richtlinie von allen Mitgliedstaaten wirksam und korrekt umgesetzt wurde,
 - J. in der Erwägung, dass im Bericht der Kommission unter vielen anderen Punkten zwei hauptsächliche und stets wiederkehrende Arten des Verstoßes gegen die Grundrechte von Unionsbürgern festgestellt werden, die insbesondere das Recht auf Einreise und Aufenthalt von Familienangehörigen aus Drittstaaten sowie die Vorlage von Dokumenten betreffen, die von Unionsbürgern zusätzlich zum Antrag auf

Aufenthaltsgenehmigung verlangt werden, wie Arbeitsgenehmigungen und Nachweise eines angemessenen Wohnraums, obwohl dies in der Richtlinie 2004/38/EG nicht vorgesehen ist,

- K. in der Erwägung, dass bei der Kommission mehr als 1 800 Einzelbeschwerden, 40 Anfragen des Parlaments und 33 Petitionen eingegangen sind und auf dieser Grundlage wegen falscher Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG 115 Beschwerden registriert und fünf Vertragsverletzungsverfahren eröffnet wurden,
- L. in der Erwägung, dass die Kommission in ihrem Bericht den Standpunkt vertritt, dass zu diesem Zeitpunkt eine Änderung der Richtlinie 2004/38/EG nicht notwendig sei, jedoch verstärkt auf die richtige Umsetzung der Richtlinie hingewirkt werden müsse, und zwar durch die Einrichtung einer Sachverständigengruppe, die Sammlung statistischer Daten und bewährter Verfahren mithilfe eines Fragebogens sowie im Jahr 2009 durch die Herausgabe von Leitlinien zu problematischen Fragen, um die vollständige und korrekte Umsetzung zu gewährleisten,
- M. in der Erwägung, dass einige nationale Parlamente den Fragebogen seines Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres¹ beantwortet haben, wobei in einigen Mitgliedstaaten beide Kammern des Parlaments geantwortet haben²,
- N. in der Erwägung, dass Vertreter der nationalen Parlamente die Möglichkeit hatten, am 19. und 20. Januar 2009 auf der gemeinsamen Ausschusssitzung über Fortschritte beim Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ihre Ansichten darzulegen,
- O. in der Erwägung, dass sein vom Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres befragter Juristischer Dienst zu dem Schluss gekommen ist, dass die einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts nicht zulassen, dass in nationalen Rechtsordnungen im Falle eines Verbrechens oder einer Straftat allein die Tatsache als allgemein erschwerender Umstand betrachtet wird, dass es sich bei der betreffenden Person um einen Bürger eines Mitgliedstaats handelt, der sich illegal im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats aufhält,
- P. in der Erwägung, dass die Urteile des EuGH zur Frage der Freizügigkeit, insbesondere in den Rechtssachen Metock, Jipa und Huber, die folgenden Grundsätze bestätigt haben:
- ein Drittstaatsangehöriger, der als Ehegatte eines Unionsbürgers den Unionsbürger begleitet oder ihm nachzieht, kann sich unabhängig von dem Ort und dem Zeitpunkt der Eheschließung und ohne einen vorherigen legalen Wohnsitz nachweisen zu müssen, auf die Bestimmungen dieser Richtlinie berufen³;

¹ Belgien, Griechenland, Italien, Litauen, Österreich, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Zypern.

² Belgien, Rumänien und Tschechische Republik.

³ Rechtssache Metock.

- Artikel 18 EG-Vertrag und Artikel 27 der Richtlinie 2004/38/EG stehen einer nationalen Regelung nicht entgegen, nach der das Recht eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, sich in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats zu begeben, insbesondere deshalb beschränkt werden darf, weil er zuvor von dort wegen „unbefugten Aufenthalts“ zurückgeführt wurde, sofern zum einen das persönliche Verhalten dieses Staatsangehörigen eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, und zum anderen die vorgesehene beschränkende Maßnahme geeignet ist, die Erreichung des mit ihr verfolgten Zieles zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist. Es ist Sache des vorliegenden Gerichts, festzustellen, ob dies bei dem Sachverhalt, mit dem es befasst ist, der Fall ist¹;
 - Artikel 12 Absatz 1 EG-Vertrag ist dahin auszulegen, dass er es einem Mitgliedstaat verwehrt, zur Bekämpfung der Kriminalität ein System zur Verarbeitung personenbezogener Daten zu errichten, das nur Unionsbürger erfasst, die keine Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats sind²;
- Q. in der Erwägung, dass im oben genannten Bericht über einen Besuch in geschlossenen Einrichtungen für Asylbewerber und Einwanderer in Belgien erklärt wird, dass „die Inhaftierung von EU-Bürgern in Gewahrsamseinrichtungen für aus Drittstaaten stammende illegale Einwanderer erschütternd und unverhältnismäßig ist, insbesondere wenn es zutrifft, dass sie lediglich aufgrund einfacher Verwaltungsdelikte erfolgen kann. Die von den belgischen Behörden vorgelegten Zahlen sind besorgniserregend.“
- R. in der Erwägung, dass der Rat „Justiz und Inneres“ in seinen o.g. Schlussfolgerungen vom 27. November 2008 die Kommission aufgefordert hat, Anfang 2009 eine auslegende Erklärung mit Leitlinien für die Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG vorzulegen und alle sonstigen geeigneten und notwendigen Maßnahmen zu untersuchen,
- S. in der Erwägung, dass auf der Grundlage der namentlich durch die Antworten der nationalen Parlamente auf den Fragebogen des Europäischen Parlaments gesammelten Informationen, die leider nicht erschöpfend sind und nicht alle Mitgliedstaaten umfassen, sowie in Ergänzung des Berichts der Kommission folgende Hauptaspekte als problematisch eingestuft wurden:
- restriktive Auslegung der Begriffe „Familienangehöriger“ (Artikel 2), „nicht unter die Definition [...] fallende Familienangehörige“ und „Lebenspartner“ (Artikel 3) durch die Mitgliedstaaten, insbesondere in Bezug auf gleichgeschlechtliche Partner und deren Recht auf Freizügigkeit nach der Richtlinie 2004/38/EG³,

¹ Rechtssache Jipa.

² Rechtssache Huber.

³ CY, IT, PL und SK erkennen gleichgeschlechtliche Ehen nicht als Grund für die Gewährung des Rechts auf Freizügigkeit an, PL und SK erkennen eingetragene Partnerschaften nicht an, auch wenn diese in einem anderen Mitgliedstaat eingetragen sind; in diesem Zusammenhang vorgelegte Informationen der Kommission, der Grundrechteagentur und von nichtstaatlichen Organisationen weisen auf eine Rechtsunsicherheit in dieser Frage hin;

- Familienangehörigen aus Drittländern wird in Bezug auf die Einreise und den Aufenthalt ein ungerechtfertigter Verwaltungsaufwand auferlegt¹,
- die Auslegung des Begriffs „ausreichende Existenzmittel“ nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b) der Richtlinie 2004/38/EG durch die Mitgliedstaaten ist oft undeutlich, da die meisten Mitgliedstaaten einen Nachweis der ausreichenden Existenzmittel fordern; der Wortlaut „die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats nicht unangemessen in Anspruch nehmen“ und die Frage, ob und in welchen Fällen die Entscheidung, einen Unionsbürger, der Sozialhilfeleistungen unangemessen in Anspruch nimmt, auszuweisen ist (Artikel 14, Erwägungsgrund 10), ist in vielen Mitgliedstaaten ebenfalls nicht sicher geregelt²,
- die Auslegung der Wortlauts „schwerwiegende/zwingende Gründe der öffentlichen Ordnung und Sicherheit“ durch die Mitgliedstaaten und die Frage, in welchen Fällen und aus welchen Gründen sich eine Ausweisungsverfügung begründen lässt (Artikel 27 und 28) variieren in den einzelnen Mitgliedstaaten, sind undeutlich und können zu Missbrauch führen (zuungunsten der Bürger eines bestimmten Mitgliedstaats) oder sind von zweifelhafter Übereinstimmung mit der Richtlinie 2004/38/EG (z. B. automatische Ausweisungen)³,

¹ Aus verschiedenen an die Organe der EU gerichteten Beschwerden und Petitionen geht hervor, dass einige Mitgliedstaaten bei der vollständigen Anerkennung der Rechte von Familienangehörigen aus Drittländern sehr zögerlich handeln; so ist beispielsweise laut den Rechtsvorschriften des Vereinigten Königreichs, Litauens und Polens die Einreise von Familienangehörige aus Drittländern ohne Visum nicht gestattet. Rechtliche und administrative Hürden, von denen Familienangehörige von Drittstaatsangehörigen betroffen sind, sind äußerst problematisch; die Rechtsvorschriften des Vereinigten Königreichs schließen die Einreise von Familienangehörigen aus Drittstaaten, die eine von einem anderen Land ausgestellte Aufenthaltskarte besitzen, ohne Visum aus, und die Verwaltungsverfahren im Vereinigten Königreich erfordern lange Verzögerungen und ausführliche Unterlagen, wenn es um die Beantragung von Aufenthaltskarten für Familienangehörige von Drittstaatsangehörigen geht, was die Wahrnehmung des Rechts auf Freizügigkeit ebenfalls stark beeinträchtigt; Drittstaatsangehörige in Estland bekommen Probleme, wenn sie versuchen, mit einer Aufenthaltskarte einzureisen, die von einem anderen Land ausgestellt wurde, und Familienangehörige von Drittstaatsangehörigen, die ein Visum beantragen, mussten Visumgebühren zahlen; ein Drittstaatsangehöriger, der in Italien Familienzusammenführung beantragt, muss die Rechtmäßigkeit der Herkunft seiner wirtschaftlichen Ressourcen nachweisen, die die jährlichen Sozialleistungen nicht unterschreiten dürfen.

² Beispielsweise in Bezug auf das italienische Recht, wonach EU-Bürger nachweisen müssen, dass sie über ausreichende Mittel verfügen.

³ So sieht beispielsweise Artikel 235 des italienischen Strafgesetzbuchs die Ausweisung von Ausländern vor, die zu einer Freiheitsstrafe von zwei oder mehr Jahren verurteilt wurden.

- Unionsbürger müssen den Behörden des Aufnahmemitgliedstaats oftmals ungerechtfertigt zusätzliche Dokumente vorlegen, die in der Richtlinie 2004/38/EG nicht vorgesehen sind¹,
 - Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten im Falle von Rechtsmissbrauch oder das Eingehen von Scheinehen,
- T. in der Erwägung, dass in einigen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Ausweispapiere erhebliche Unterschiede zwischen Inländern und aus einem anderen Mitgliedstaat stammenden Unionsbürgern bestehen, für die es schwierig ist, ihren Status als ansässige Unionsbürger nachzuweisen, was ihnen in der Praxis die Wahrnehmung ihrer Rechte und ihre Integration in das gesellschaftliche und geschäftliche Leben erschwert,
- U. in der Erwägung, dass die mangelhafte Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG zur Umsetzung von Artikel 18 EG-Vertrag durch die Mitgliedstaaten verurteilt werden sollte und dies, wenn nicht zu einer Unterminierung der Wirksamkeit und Notwendigkeit der Richtlinie selbst, so doch zur Nichtanwendung eines der grundlegenden Rechte führt, auf denen sich die Europäische Union gründet und die den Unionsbürgern durch die Verträge verliehen werden,
- V. in der Erwägung, dass gemäß der Mitteilung der Kommission vom 18. November 2008 über die Auswirkungen der Freizügigkeit von Arbeitnehmern im Kontext der EU-Erweiterung (KOM(2008)0765) in der ersten Phase (1. Januar 2007 – 31. Dezember 2008) der Übergangsregelungen mobile Arbeitnehmer aus den Ländern, die der Europäischen Union in den Jahren 2004 und 2007 beigetreten sind, einen positiven Einfluss auf die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten hatten,
- W. in der Erwägung, dass vier der EU-15-Mitgliedstaaten ihre Arbeitsmärkte für Arbeitnehmer aus den EU-8-Mitgliedstaaten noch nicht geöffnet haben,
- X. in der Erwägung, dass elf Mitgliedstaaten der Kommission ihre Entscheidung mitgeteilt haben, auf ihren Arbeitsmärkten nach dem 1. Januar 2009 weiterhin Beschränkungen in Bezug auf Staatsangehörige Rumäniens und Bulgariens anzuwenden,

¹ In einigen Fällen (Griechenland) sind die zuständigen Behörden gemäß den nationalen Vorschriften berechtigt, bei der Anmeldung eines Unionsbürgers dessen Vorstrafenregister zu verlangen, während in anderen Mitgliedstaaten (z. B. in Spanien und Belgien) spezielle Ausweise und Aufenthaltserlaubnisse für die Bürger anderer Mitgliedstaaten ausgestellt werden; in einigen anderen Mitgliedstaaten (ES) erhalten EU-Bürger zusätzlich zur Anmeldebescheinigung eine Identitätsnummer für Ausländer, die sie für die Arbeitsaufnahme und die Anmeldung bei der spanischen Sozialversicherung benötigen; in Italien müssen EU-Bürger die „Legalität“ ihrer Existenzmittel nachweisen.

Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG

1. fordert die Mitgliedstaaten auf, Geist und Buchstaben von Artikel 18 EG-Vertrag und Artikel 45 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union zu achten, die den Unionsbürgern das Grundrecht auf Freizügigkeit gewähren, indem sie die Richtlinie 2004/38/EG vollständig und sobald als möglich umsetzen und Rechtsvorschriften und Verwaltungspraktiken, die gegen EG-Recht verstoßen, schnellstmöglich überarbeiten und ändern, insbesondere auf der Grundlage des Berichts der Kommission und der Rechtsprechung des EuGH; stellt fest, dass mehrere Bestimmungen in den Rechtsvorschriften der meisten Mitgliedstaaten im Widerspruch zu Buchstaben und Geist der Richtlinie stehen und das Recht auf Freizügigkeit sowie das Recht auf Unionsbürgerschaft untergraben, und dass die Methoden der einzelstaatlichen Verwaltungen die Bürger sehr oft in erheblichem Maße daran hindern, ihre Rechte wahrzunehmen;
2. fordert die Mitgliedstaaten auf, die nach Artikel 2 und Artikel 3 der Richtlinie 2004/38/EG gewährten Rechte nicht nur für Ehegatten des anderen Geschlechts, sondern auch für die eingetragenen Lebenspartner, Haushaltsmitglieder und die Partner, einschließlich von einem Mitgliedstaat anerkannter gleichgeschlechtlicher Paare, und unabhängig von deren Staatsangehörigkeit sowie ungeachtet ihrer Nichtanerkennung durch einen anderen Mitgliedstaat auf der Grundlage der Grundsätze der gegenseitigen Anerkennung, Gleichheit, Nichtdiskriminierung, Würde sowie des Schutzes des Privat- und Familienlebens voll und ganz umzusetzen; fordert die Mitgliedstaaten auf, zu berücksichtigen, dass die Richtlinie eine Verpflichtung enthält, die Freizügigkeit für alle EU-Bürger (einschließlich gleichgeschlechtlicher Partner) anzuerkennen, ohne die Anerkennung gleichgeschlechtlicher Ehen zu fordern; fordert in diesem Zusammenhang die Kommission auf, gestützt auf die Analyse und Schlussfolgerungen in dem von der Agentur für Grundrechte veröffentlichten Bericht strenge Leitlinien aufzustellen und diese Fragen zu beobachten;
3. fordert die Kommission auf, gestützt auf die Analyse und Schlussfolgerungen in dem von der Agentur für Grundrechte veröffentlichten Bericht, angemessene Vorschläge im Rahmen des Stockholm-Programms zu unterbreiten, um Freizügigkeit ohne Diskriminierung basierend auf den in Artikel 13 EG-Vertrag genannten Gründen zu gewährleisten;
4. fordert die Mitgliedstaaten auf, bei der Verwirklichung des Rechts auf Freizügigkeit und Aufenthalt, Unionsbürgern und deren Familienangehörigen, einschließlich Familienangehörigen aus Drittstaaten, keinen ungerechtfertigten Verwaltungsaufwand aufzuerlegen, der nicht ausdrücklich in der Richtlinie 2004/38/EG vorgesehen ist, da dies gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt und ein ungerechtfertigtes Hemmnis für die Ausübung einer Freiheit darstellt, die sich unmittelbar aus dem EG-Vertrag herleitet und nicht vom Abschluss von Verwaltungsverfahren abhängig ist; macht die Mitgliedstaaten darauf aufmerksam, dass es ihre Verpflichtung ist, die Verwaltungspraxis im Zusammenhang mit der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit zu erleichtern, und fordert die Mitgliedstaaten auf, alle Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen auf der Grundlage von Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie zu verfolgen und darüber zu berichten; erinnert die Mitgliedstaaten an ihre Verpflichtung, die Einreise von Drittstaatsangehörigen, die Familienangehörige von Unionsbürgern

sind, zu erleichtern, um ihnen ein normales Familienleben im Aufnahmemitgliedstaat zu ermöglichen;

5. fordert die Mitgliedstaaten auf, das Format der gegebenenfalls existierenden persönlichen Ausweispapiere ihrer Staatsangehörigen und der europäischen Bürger aus anderen Mitgliedstaaten unbeschadet der in ihrem Inhalt aufzuführenden Unterschiede anzugleichen¹;
6. fordert die Kommission auf, sorgfältig zu untersuchen, ob die Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten die den Unionsbürgern unmittelbar durch den EG-Vertrag und die Richtlinie eingeräumten Rechte verletzen, und keine unzumutbare Belastung für die Unionsbürger und ihre Familien darstellen, die indirekt ihr Recht auf Freizügigkeit beschränken, insbesondere in Bezug auf die Begriffe „ausreichende Existenzmittel“, die „Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats nicht unangemessen in Anspruch nehmen“, „(schwerwiegende/zwingende) Gründe der öffentlichen Ordnung und Sicherheit“, und zu untersuchen, ob materiell- und verfahrensrechtliche Garantien, Schutz und Rechtsbehelf gegen Ausweisung vorhanden sind und funktionieren; erinnert daran, dass jede Einschränkung des Grundrechts auf Freizügigkeit streng auszulegen ist;
7. stellt fest, dass Staatsangehörige bestimmter Mitgliedstaaten und ethnischer Gemeinschaften in einigen Mitgliedstaaten verfolgt zu sein scheinen, und betont, dass die Mitgliedstaaten die Richtlinie 2004/38/EG ohne Diskriminierung zwischen den Unionsbürgern und ihren Familien wegen eines der in Artikel 21 der Charta für Grundrechte aufgeführten Gründe umsetzen müssen; fordert die Kommission, den Rat und alle Mitgliedstaaten auf, insbesondere zu gewährleisten und zu kontrollieren, dass Diskriminierung aufgrund der Nationalität, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, weder in der Praxis noch in der Rechtsetzung auftreten;

¹ Verwaltungsverfahren, die nicht den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft entsprechen, wirken sich in erheblichem Maße negativ auf die Rechte der Bürger aus. Beispielsweise hat die Verbreitung unterschiedlicher Ausweispapiere und Aufenthaltskarten in den Mitgliedstaaten die Wahrnehmung des Rechts auf Freizügigkeit für die EU-Bürger verwirrend und mühsam gemacht; in Spanien erhalten EU-Bürger zusätzlich zur Anmeldebescheinigung eine Identitätsnummer für Ausländer (NIE – número de la identificación de extranjeros), die sie brauchen, um zu arbeiten oder sich bei der spanischen Sozialversicherung anzumelden, in Frankreich gibt es zusätzlich zur Anmeldebescheinigung immer noch einen unklaren freiwilligen Aufenthaltstitel für Unionsbürger, und die Behörden in einigen Mitgliedstaaten, zum Beispiel in der Tschechischen Republik, in Schweden und in Belgien, verlangen zusätzliche Dokumente, um Aufenthaltskarten auszustellen oder Auflagen zu fordern, die nicht in der Richtlinie aufgeführt sind.

8. stellt fest, dass bei Maßnahmen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren ist und ausschließlich das persönliche Verhalten des Betroffenen ausschlaggebend sein sollte; ein solches persönliches Verhalten muss eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend schwere Gefährdung eines der Grundinteressen der Gesellschaft darstellen; fordert in diesem Zusammenhang die Mitgliedstaaten auf, systematisch nationale Vorgaben zum Zwecke der Einreiseverweigerung für Unionsbürger und ihre Familienangehörigen zu überprüfen¹; weist erneut darauf hin, dass Ausnahmen, die mit der öffentlichen Ordnung begründet werden, weder dazu dienen dürfen, wirtschaftliche Zwecke zu verfolgen, noch als allgemeine Präventionsmaßnahmen gerechtfertigt werden dürfen;
9. stellt fest, dass nicht alle Mitgliedstaaten Artikel 35 der Richtlinie 2004/38/EG umgesetzt haben, der es ihnen ermöglicht, die Maßnahmen zu erlassen, die erforderlich sind, um die durch diese Richtlinie verliehenen Rechte im Falle von Rechtsmissbrauch oder Betrug - wie z. B. durch Eingehung von Scheinehen — zu verweigern, aufzuheben oder zu widerrufen, vorausgesetzt, solche Maßnahmen sind verhältnismäßig, gelten unterschiedslos und unterliegen verfahrensrechtlichen Garantien, und weist auf die durch diesen Artikel gegebenen Möglichkeiten hin;
10. fordert die Kommission auf, die Einhaltung von Artikel 24 der Richtlinie 2004/38/EG über die Gleichbehandlung und das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit in Verbindung mit den Erwägungsgründen 20 und 31 der genannten Richtlinie und Artikel 21 der Charta der Grundrechte in der Praxis zu überwachen, die jedem Unionsbürger und seinen Familienangehörigen, die in einen anderen Mitgliedstaat umziehen, im Anwendungsbereich des Vertrags die gleiche Behandlung wie den Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats zusichern, und fordert die Mitgliedstaaten auf, die erforderlichen Schritte zur möglichst raschen Beseitigung von Mängeln und zur unverzüglichen Beendigung von Verstößen gegen das EU-Recht zu unternehmen;
11. fordert eine Aufhebung oder Überarbeitung der Übergangsregelungen, die noch immer eine Einschränkung der Freizügigkeit für Arbeitnehmer vorsehen, die Staatsangehörige der Mitgliedstaaten sind, die der Europäischen Union am 1. Mai 2004 bzw. am 1. Januar 2007 beigetreten sind, was eine erhebliche negative Diskriminierung von Unionsbürgern darstellt; fordert, die Vorzugsklausel für alle Unionsbürger durchzusetzen und die Schaffung des Gemeinsamen Marktes zu vollenden;

¹ Die estnischen und ungarischen Rechtsvorschriften enthalten keinen deutlichen Ausschluss wirtschaftlicher Gründe, wenn es um die Verhängung einer Ausweisungsanordnung geht. In den ungarischen und rumänischen Rechtsvorschriften fehlt jeglicher Hinweis auf einen Ausschluss früherer strafrechtlicher Verurteilungen oder allgemeiner Präventionsmaßnahmen.

12. fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, bei der Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG mögliche diskriminierende Auswirkungen von Regelungen betreffend die soziale Sicherheit und den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die Hindernisse für die Freizügigkeit sein können, zu prüfen;
13. fordert den Rat auf, eine Strategie für die Gewährleistung der Freizügigkeit von Unionsbürgern und Arbeitnehmern und für ihren Zugang zum Arbeitsmarkt in Aufnahmemitgliedstaaten festzulegen, um die positiven Ergebnisse und Auswirkungen der Freizügigkeit der Bürger und Arbeitnehmer für die Aufnahmemitgliedstaaten und für die Europäische Union in den Blick der Öffentlichkeit zu stellen, und fordert die Kommission auf, eine Studie durchzuführen, um die derzeitigen und künftigen Engpässe an Arbeitskräften auf dem Binnenmarkt und den potenziellen Beitrag zum nachhaltigen Wirtschaftswachstum durch Arbeitnehmer aus allen Mitgliedstaaten, die vollen Zugang zum gemeinschaftlichen Arbeitsmarkt haben, zu ermitteln;
14. fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, die Übergangsregelungen, Einschränkungen sowie die in Richtlinie 2004/38/EG gemäß Artikel 39 festgelegte Zeitspanne, während der Unionsbürger das Recht auf Freizügigkeit genießen, zu überarbeiten und die Auswirkungen der Beseitigung der gegenwärtigen Diskriminierung von Unionsbürger in Bezug auf die volle Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit und die durch den Vertrag gewährten Rechte der Unionsbürgerschaft zu analysieren;

Vorgehensweise zur Sicherstellung der Anwendung

15. stellt fest, dass die unbefriedigende Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG ein Beispiel dafür ist, dass die Kommission nicht in der Lage war, eine kohärente und rechtzeitige Einhaltung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten sicherzustellen und sich mit der hohen Zahl der Beschwerden von Bürgern im Zusammenhang mit der Anwendung der Richtlinie zu befassen;
16. befürwortet den von der Kommission vorgeschlagenen Ansatz, der aus einer laufenden und umfassenden Überwachung der Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG, der Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Sicherstellung der vollständigen und korrekten Umsetzung der Richtlinie durch die Herausgabe von Leitlinien im ersten Halbjahr 2009 und der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten besteht, deren Gesetze und/oder Praxis gegen die Richtlinie verstoßen; fordert die Kommission auf, eine konsequente, effiziente und transparente Vorgehensweise zu entwickeln, um die Anwendung des Rechts auf Freizügigkeit zu gewährleisten und dem Parlament dieses Konzept vorzulegen; ist der Auffassung, dass die Kommission nicht genug Personal und finanzielle Mittel für die Umsetzung und Anwendung der Richtlinie bereitgestellt hat, und dass dies die Kommission in erheblichem Maße daran hindert, die Anwendung der Richtlinie in allen Mitgliedstaaten zu überwachen, was wiederum eine erhebliche Beeinträchtigung der Einheit des Rechts in einem Bereich darstellt, der für die Unionsbürger von so entscheidender Bedeutung ist;

17. fordert die Mitgliedstaaten auf, bis Ende 2009 Verfahren zur Umsetzung der Leitlinien und zur Anpassung ihrer nationalen Rechtsvorschriften und Rechtspraxis zu entwickeln, und fordert sie ferner auf, die Leitlinie allen zuständigen Behörden zukommen zu lassen und ihre Anwendung zu überwachen;
18. fordert die Kommission auf, Leitlinien mit gemeinsamen Kriterien in Bezug auf die Höhe der ausreichenden Existenzmittel auszuarbeiten und zu klären, auf welcher Grundlage die Mitgliedstaaten, "die persönliche Situation des Betroffenen" im Sinne von Artikel 8 Absatz 4 der Richtlinie 2004/38/EG berücksichtigen sollen;
19. fordert die Kommission auf, in ihren Leitlinien einen einheitlichen Auslegungsmechanismus für die normativen Kategorien "öffentliche Ordnung", "öffentliche Sicherheit" und "öffentliche Gesundheit" vorzugeben und zu klären, wie Kriterien wie Aufenthaltsdauer, Alter, Gesundheitszustand, familiäre und wirtschaftliche Lage, soziale und kulturelle Integration, und Verbindungen mit dem Herkunftsland im Zusammenhang mit einer Ausweisungsverfügung gemäß Artikel 28 Absatz 1 der Richtlinie 2004/38/EG zu berücksichtigen sind;
20. nimmt die Beschränkungen für die Rückführung der sterblichen Überreste von Unionsbürgern zur Kenntnis und fordert die Kommission auf, einen Verhaltenskodex zu unterbreiten, nach dem sich die Mitgliedstaaten richten könnten, um sicherzustellen, dass es sich hierbei um eine logische Folge der Freizügigkeit der Bürger handelt;
21. fordert die Kommission auf, die Mittel zu erhöhen und eine spezifische Haushaltslinie zur Unterstützung der nationalen und lokalen Projekte einzurichten, die im Sinne von Artikel 2 und 3 der Richtlinie 2004/38/EG auf die Integration von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat abzielen;
22. ersucht die Kommission, eine Frist für die Umsetzung der Leitlinien festzulegen, nach deren Ablauf Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werden, und fordert sie auf, es an der weiteren Entwicklung dieses Prozesses zu beteiligen und es regelmäßig zu informieren;
23. fordert die Kommission auf, in Bezug auf die Freizügigkeit ein System der gegenseitigen Bewertung einzuführen, die durch von den Mitgliedstaaten und dem Parlament ernannte Expertenteams mit Unterstützung der Kommission und des Generalsekretariats des Rates auf der Grundlage von Besichtigungen vor Ort und ohne Schmälerung der Zuständigkeiten, mit denen die Kommission durch die Verträge betraut ist, durchgeführt wird;
24. fordert die Kommission auf, von den Mitgliedstaaten regelmäßige Berichte und Daten in Bezug auf die Freizügigkeit anzufordern, beispielsweise über die Anzahl der Fälle der Verweigerung von Einreise- und Aufenthaltsrecht und der vorgenommenen Ausweisungen und deren Gründe;
25. fordert die Mitgliedstaaten auf, ihre Staatsangehörige mit Wohnsitz in anderen Mitgliedstaaten zu unterstützen, indem sie im Rahmen ihrer diplomatischen und konsularischen Vertretungen alle notwendigen Informationen betreffend die Freizügigkeit im Personenverkehr anbieten;

26. fordert die Kommission auf, zu prüfen, ob in den Mitgliedstaaten Systeme für die Verarbeitung spezieller personenbezogener Daten für EU-Bürger, die nicht die Staatsangehörigkeit des betreffenden Mitgliedstaats haben, bestehen und ob diese nur die Daten enthalten, die erforderlich sind, um die Richtlinie 2004/38/EG und die nationalen Rechtsvorschriften zu deren Umsetzung anzuwenden; fordert sie ferner auf, zu prüfen, ob es ähnliche Systeme zum Zweck der Kriminalitätsbekämpfung gibt, und fordert die Mitgliedstaaten auf, die solche Systeme haben, diese in Übereinstimmung mit der Rechtssache Huber zu überprüfen;
27. fordert die Mitgliedstaaten auf, die Rechtsvorschriften haben, die nicht mit der Rechtssache Metock vereinbar sind, diese zu überprüfen und ersucht die Kommission, gegebenenfalls ein Verfahren gegen sie einzuleiten;
28. begrüßt die Absicht der Kommission, die Unionsbürger für ihre sich aus der Richtlinie 2004/38/EG ergebenden Rechte zu sensibilisieren, einfache Informationsblätter für die Unionsbürger herauszugeben und dabei das Internet bestmöglich zu nutzen und erinnert die Mitgliedstaaten an ihre Verpflichtung gemäß Artikel 34 der Richtlinie, die Bürger über ihre Rechte im Zusammenhang mit der Freizügigkeit zu informieren; fordert in diesem Zusammenhang die Mitgliedstaaten auf, Informations- und Beratungsbüros zu Fragen der Freizügigkeit einzurichten;

o

o o

29. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat und der Kommission sowie den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln.