EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

2008/2234(INI)

5.2.2009

ENTWURF EINES BERICHTS

zu Problemen und Perspektiven der Unionsbürgerschaft
(2008/2234(INI))

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatterin: Urszula Gacek

PR_INI

INHALT

Seite

ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS 3

ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zu Problemen und Perspektiven der Unionsbürgerschaft
(2008/2234(INI))

Das Europäische Parlament,

– unter Hinweis auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union und insbesondere deren Kapitel V mit dem Titel „Bürgerrechte“,

– unter Hinweis auf den Bericht der Kommission mit dem Titel „Fünfter Bericht über die Unionsbürgerschaft (1. Mai 2004 – 30. Juni 2007)“ (KOM(2008)0085),

– in Kenntnis der 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[1] (Richtlinie über die Freizügigkeit),

– unter Hinweis auf die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 9. Oktober 2008 zum Thema „Bürgerrechte: Förderung der Grundrechte und der sich aus der Unionsbürgerschaft ergebenden Rechte“[2],

– gestützt auf Artikel 45 und Artikel 112 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung,

– unter Hinweis auf den Bericht des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres sowie der Stellungnahmen des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, des Rechtsausschusses, des Ausschusses für konstitutionelle Fragen und des Ausschusses für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter (A6-0000/2009),

A. in der Erwägung, dass der Gemeinsame Markt und die wirtschaftliche Integration kurz vor der Vollendung stehen, während sich die Rechtsgrundlage für die Unionsbürgerschaft noch in der Entwicklungsphase befindet,

B. in der Erwägung, dass es in dem durch den Vertrag von Maastricht eingeführten Artikel 17 des EG-Vertrags heißt: „Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt“ und dass dieser Grundsatz im Vertrag von Amsterdam weiterentwickelt wurde, in dem klargestellt wird: „Die Unionsbürgerschaft ergänzt die nationale Staatsbürgerschaft, ersetzt sie aber nicht“,

C. in der Erwägung, dass die Unionsbürgerschaft demnach eine Ergänzung zur Staatsbürgerschaft der Mitgliedstaaten darstellt und deren Verleihung folglich von jedem Mitgliedstaat auf der Grundlage seiner eigenen Gesetze geregelt wird, die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden sind,

D. in der Erwägung, dass alle Unionsbürger ihr aktives und passives Wahlrecht bei

[1] ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77.
[2] CdR 78/2008.

Kommunal- und Europawahlen in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat unter den gleichen Bedingungen wie die Staatsbürger dieses Mitgliedstaats ausüben dürfen,

E. in der Erwägung, dass die Befassung des parlamentarischen Petitionsausschusses und des Europäischen Bürgerbeauftragten für Unionsbürger ein wichtiger außergerichtlicher Rechtsbehelf ist,

F. in der Erwägung, dass im Zuge der Erweiterung der Europäischen Union die Zahl der Unionsbürger mit Wohnsitz außerhalb ihres Herkunftsmitgliedstaats beträchtlich gestiegen ist,

1. begrüßt die Tatsache, dass im Vertrag von Lissabon geregelt ist, dass eine Million Unionsbürgerinnen und Unionsbürger aus verschiedenen Mitgliedstaaten die Kommission gemeinsam zur Vorlage von Legislativvorschlägen auffordern können, und vertritt die Auffassung, dass ein solches Recht die Unionsbürgerschaft deutlich stärker ins Bewusstsein der Europäer rücken wird; fordert die Kommission auf, transparente und leicht verständliche Verfahren zur Umsetzung der „Bürgerschaftsinitiative“ zu erarbeiten, so dass die Unionsbürger in der Lage sind, sofort nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Gesetzesinitiativen wirksam auf den Weg zu bringen; hofft zwar, dass sich dies erübrigen wird, betont jedoch, dass die Kommission dieses Initiativrecht unabhängig vom endgültigen Status des Vertrags in ihre Politiken aufnehmen sollte;

2. ist besorgt angesichts der schlechten Handhabung geltender Richtlinien, führt dies doch zu vielen Problemen im Zusammenhang mit der Freizügigkeit und anderen Rechten von Unionsbürgern, und fordert alle Beteiligten auf, den gemeinschaftlichen Besitzstand richtig und umfassend umzusetzen und anzuwenden;

3. fordert die Kommission auf, ihr Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ zu überarbeiten, um die Kommunikation mit dem Durchschnittsbürger in der EU zu verbessern und eine umfassende Verbreitung zu gewährleisten; stellt fest, dass strukturelle Unterstützung für Ideenschmieden und Forschungsinstitute mit Sitz in Brüssel zwar wichtig ist, diese Einrichtungen aber wenig tun, um außer den bereits Informierten auch andere Personen zu informieren; fordert die Kommission auf, ihre Finanzierung neu auf nicht in Brüssel ansässige regionale und lokale zivilgesellschaftliche Organisationen auszurichten und künftig ähnliche Programme wie „Jugend in Aktion (2007-2013)“ aufzulegen, um die staatlichen Gebietskörperschaften auf lokaler und regionaler Ebene bei der Aufklärung ihrer Einwohner über ihre Rechte als Unionsbürger zu unterstützen;

4. ruft die europäischen Universitäten auf, alle ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Möglichkeiten auszuschöpfen, um den Prozentsatz der Studenten zu steigern, die an Austauschen im Rahmen des Erasmus-Programms teilnehmen;

5. begrüßt die Initiative der Kommission, den Erwerb von Kenntnissen über die neuen Vorschriften in der Richtlinie über die Freizügigkeit zu fördern, unter anderem durch die Veröffentlichung des Leitfadens zur Umsetzung der Richtlinie, und fordert die Kommission auf, dafür Sorge zu tragen, dass diese Informationen flächendeckend an lokale und regionale Gebietskörperschaften weitergegeben werden, weil sie für viele

Bürger, die sich informieren wollen, die erste Anlaufstelle sind und weil die meisten Probleme und Verletzungen von Rechten von Unionsbürgern auf lokaler Ebene vorkommen;

6. ist der Ansicht, dass Staatenlose mit ständigem Wohnsitz in Mitgliedstaaten eine Ausnahmestellung in der Europäischen Union einnehmen; ist besorgt, dass einige Mitgliedstaaten ungerechtfertigte Forderungen an sie stellen oder Anforderungen, die streng genommen für den Erwerb der Staatsbürgerschaft nicht erforderlich sein dürften; appelliert an diese Mitgliedstaaten, systematisch an gerechten Lösungen zu arbeiten, die auf Empfehlungen internationaler Organisationen beruhen;

7. erinnert die Mitgliedstaaten, die lokalen Gebietskörperschaften und Einwanderer daran, dass die gemeinsamen Grundprinzipien des Rates für die Politik der Integration von Einwanderern in die Europäische Union[1] in allen Punkten gleichermaßen angewandt werden müssen;

8. erinnert die Mitgliedstaaten und die lokalen Gebietskörperschaften daran, dass der Begriff der Unionsbürgerschaft den Grundsatz der Nichtdiskriminierung aller Unionsbürger und nicht nur der Bürger eines bestimmten Mitgliedstaats einschließt; ersucht die Kommission nachdrücklich, ihre Untersuchung zur Lage von EU-Binnenmigranten fortzusetzen und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass sie ihre Rechte als Unionsbürger tatsächlich wahrnehmen können;

9. weist darauf hin, dass die Unionsbürgerschaft nicht nur mit Rechten, sondern auch mit Pflichten verbunden ist; verweist insbesondere auf die Pflicht zur Einhaltung der Gesetze des Staates, in dem der betreffende Unionsbürger seinen Wohnsitz hat, und zur Achtung vor der Kultur anderer Menschen;

10. betont, dass die Verweigerung der Inanspruchnahme sozialer Rechte, einschließlich des Anspruchs auf Sozialleistungen, die von nationalen oder lokalen staatlichen Stellen erbracht werden und auf die eine Person als Bewohner eines Mitgliedstaats möglicherweise Anspruch hat, nicht mit sprachlichen Problemen und Verständigungsschwierigkeiten begründet werden sollte;

11. fordert die Kommission auf, die Rolle und das Verhalten von für das Kindeswohl zuständigen nationalen Diensten zu untersuchen, um sicherzustellen, dass die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung von Unionsbürgern respektiert werden; unterstreicht, dass es Eltern erlaubt sein sollte, mit ihren Kindern in ihrer Muttersprache zu sprechen, und dass Eltern nicht aus Gründen der Nationalität oder der Sprache der Zugang zu ihrem Kind verweigert werden sollte;

12. appelliert erneut an die Mitgliedstaaten, das Recht der Unionsbürger auf Reisen innerhalb der EU mit einem gültigen nationalen Personalausweise oder Pass zu achten und diese Freizügigkeit nicht aus Gründen der Sicherheit oder aus anderen Gründen einzuschränken, insbesondere im Bereich der Flug- und Schiffsreisen;

[1] Ratsdokument 14615/04 vom 19. November 2004.

13. fordert die Mitgliedstaaten und die lokalen Gebietskörperschaften auf, weitere Maßnahmen zur Erleichterung der Mobilität der Unionsbürger innerhalb der Mitgliedstaaten zu ergreifen, vor allem im Hinblick auf praktische Fragen wie die Übertragung von Fahrzeugzulassungen, die Anerkennung von in anderen Mitgliedstaaten ausgestellten Insassen- und Fahrzeugversicherungspolicen, die Mitnahme von Patientenakten, klare Regelungen für die Erstattung von Behandlungskosten, um nur einige der vielen Punkte zu nennen, bei denen trotz der Bemühungen um Harmonisierung auf EU-Ebene Probleme auftreten;

14. fordert die Kommission auf, Mittel für die Schulung von Beamten lokaler und regionaler Gebietskörperschaften in den Mitgliedstaaten, die für EU-Binnenmigranten zuständig sind, bereitzustellen, um ihnen die Grundlagen des EU-Rechts in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich zu vermitteln und der Verwaltung bei der Beantwortung von Fragen zu helfen, die mögliche Unterschiede und Widersprüche zwischen einzelstaatlichem Recht und EU-Recht betreffen; begrüßt in diesem Zusammenhang das von der Kommission eingerichtete Online-Problemlösungsnetz SOLVIT und fordert dessen Weiterentwicklung und weiteren Ausbau;

15. verweist auf die Bestimmungen der Richtlinie über die Freizügigkeit, die Unionsbürgern das Recht verleiht, ihren Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat zu nehmen, sofern sie nicht das Sozialhilfesystem in Anspruch nehmen; bemerkt jedoch, dass sich die Mitgliedstaaten an die Urteile des EuGH[1] halten sollten, das für die Zwecke der Richtlinie eine Auslegung der Bedeutung der Formulierung „ausreichende Existenzmittel“ geliefert hat;

16. fordert die Kommission auf, eindeutigere und weiter konsolidierte Richtlinien vorzuschlagen, die zu Verbesserungen im Hinblick auf die Freizügigkeit und weitere Rechte von Unionsbürgern in anderen Bereichen führen, darunter berufliche Mobilität, Portabilität von Rentenansprüchen und sozialen Rechten sowie gegenseitige Anerkennung von Abschlüssen und beruflichen Qualifikationen;

17. bedauert, dass nur wenige Unionsbürger mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Herkunftsland ihr aktives und passives Wahlrecht bei Europa- und Kommunalwahlen in ihrer Wohnsitzgemeinde wahrnehmen; verweist auf die praktischen Hürden, mit denen sich potenzielle Wähler, die ihre Rechte ausüben wollen, allzu oft konfrontiert sehen; ersucht die Kommission, die Mitgliedstaaten und die lokalen Gebietskörperschaften nachdrücklich, wirksame Informationskampagnen durchzuführen, die über die Wahlrechte von Unionsbürgern aufklären und praktische Ratschläge für die Ausübung dieser Rechte auf lokaler Ebene erteilen;

18. stellt fest, dass sich für nicht in ihrem Herkunftsmitgliedstaat lebende Unionsbürger im Hinblick auf das Stimmrecht bei nationalen Parlamentswahlen erhebliche Diskrepanzen ergeben; bedauert, dass daher viele Unionsbürger sowohl in ihrem Herkunftsland als auch in dem von ihnen als Wohnsitzland gewählten Land vom aktiven Wahlrecht ausgeschlossen sind; ersucht die Mitgliedstaaten dringend, gemeinsam an einer Lösung zu arbeiten, damit Unionsbürger mit Wohnsitz außerhalb ihres Herkunftsmitgliedstaats

[1] Unter anderem Rechtssachen C-424/98, *Kommission gegen Italienische Republik*, und C-184/99, *Grzelczyk*.

ihr Wahlrecht im Wohnsitzmitgliedstaat uneingeschränkt ausüben können, indem Wahllokale in ausreichender Zahl eingerichtet und die Eintragung ins Wählerverzeichnis erleichtert wird;

19. erinnert daran, dass gemäß Artikel 20 des EG-Vertrags jeder Unionsbürger im Hoheitsgebiet eines dritten Landes, in dem der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, nicht vertreten ist, den diplomatischen und konsularischen Schutz eines jeden Mitgliedstaats unter denselben Bedingungen wie Staatsangehörige dieses Staates genießt, und hebt die Bedeutung einer solche Bestimmung als grundsätzliches Anliegen insofern hervor, als sie der externen Dimension der Unionsbürgerschaft Rechnung tragen soll;

20. fordert diejenigen Mitgliedstaaten, die dies noch nicht getan haben, auf - wie im Barnier-Bericht und in den Schlussfolgerungen des Rates vom 15. Juni 2006 gefordert -, Artikel 20 des EG-Vertrags in ihren nationalen Pässen ebenso abzudrucken wie landesspezifische Informationen; fordert die Kommission auf, den Passausgabestellen in allen Mitgliedstaaten eine Broschüre zur Verfügung zu stellen, in der diese Rechte aufgeführt und die Maßnahmen zur Stützung von Artikel 20 des EG-Vertrags allgemein dargelegt werden; ersucht um Aushändigung dieser Broschüre an Personen, die ihre neuen Pässe abholen;

21. fordert die Kommission und den Rat auf, weitere Richtlinien und sonstige Maßnahmen zur Stärkung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Bereich des diplomatischen und konsularischen Schutzes zu erlassen und rechtsverbindliche Regelungen zur Umsetzung von Artikel 20 des EG-Vertrags in Kraft zu setzen;

22. begrüßt die von der Kommission vorgelegte Mitteilung „Der Beitrag der Europäischen Union zur Gewährleistung eines wirksamen konsularischen Schutzes in Drittländern - Aktionsplan 2007-2009“ vom 5. Dezember 2007 (KOM(2007)0767); fordert die Mitgliedstaaten und die Kommission auf, die im Grünbuch der Kommission zum diplomatischen und konsularischen Schutz des Unionsbürgers in Drittländern vom 28. November 2006 (KOM(2006) 0712) enthaltenen Empfehlungen sowie die Empfehlungen in der Entschließung des Parlaments vom 11. Dezember 2007[1] zum selben Thema weiterhin anzuwenden;

23. fordert die Union auf, weitere Maßnahmen zum Schutz ihrer Bürger in Drittstaaten zu ergreifen, darunter Maßnahmen, die verhindern, dass gegen Unionsbürger die Todesstrafe verhängt wird;

24. fordert die Kommission auf, die Verhandlungen über visafreies Reisen in Drittstaaten im Namen aller Mitgliedstaaten und Unionsbürger fortzusetzen; nimmt die Ungerechtigkeit zur Kenntnis, die darin besteht, dass von einigen Unionsbürgern Visa verlangt werden, während andere aufgrund von nationalen Programmen für visumfreies Reisen kein Visum benötigen;

25. vertritt die Ansicht, dass der Status des Petitionsrechts als Grundrecht der Unionsbürger es zumindest erfordert, dass die Kommission ausreichend begründet, warum sie sich nicht

[1] Angenommene Texte, P6_TA(2007)0592.

an die Empfehlungen des Parlaments hält;

26. appelliert an den Rat und die Kommission, enger mit dem parlamentarischen Petitionsausschuss und dem Europäischen Bürgerbeauftragten zusammenzuarbeiten, damit jeder Unionsbürger seine Rechte wirksamer wahrnehmen kann;

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