COM-7/018

Brüssel, den 3. März 2000

STELLUNGNAHME

des Ausschusses der Regionen

vom 17. Februar 2000

zum Thema

"Unionsbürgerschaft"

Der Ausschuß der Regionen,

AUFGRUND des Beschlusses seines Präsidiums vom 2. Juni 1999, gemäß Artikel 265 Absatz 5 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft eine Stellungnahme zum Thema "Unionsbürgerschaft" zu erarbeiten und die Fachkommission 7 "Bildung, Berufsbildung, Kultur, Jugend, Sport, Bürgerrechte" mit der Erarbeitung dieser Stellungnahme zu beauftragen,

GESTÜTZT auf den von der Fachkommission 7 am 3. Dezember 1999 angenommenen Entwurf einer Stellungnahme (CdR 226/99 rev. 2) (Berichterstatter: **Herr Möller** - D-PPE),

verabschiedete auf seiner 32. Plenartagung am 16./17. Februar 2000 (Sitzung vom 17. Februar) folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1. Auftrag des Präsidiums zur Erarbeitung einer Initiativstellungnahme

1. Das Präsidium des Ausschusses der Regionen hat in seinem Prioritätenkatalog bestimmt, daß Arbeiten zum Ausbau des Konzeptes der Unionsbürgerschaft für ihn von herausgehobener Bedeutung sind. Es heißt in diesem Dokument unter *IV.4 Unionsbürgerschaft (R/CDR 316/98 rev. 1 item 11)*:

- Die Weiterentwicklung der Unionsbürgerschaft, in der das Gefühl der Zugehörigkeit zur Union zum Ausdruck kommt, ist eine der wichtigsten Herausforderungen, vor denen die EU – insbesondere auch mit Blick auf die Erweiterung - steht. Gemäß den Vorstellungen von Jean MONNET ist es das Ziel der europäischen Integration, Menschen zusammenzubringen und nicht einen Zusammenschluß von Regierungen zu schaffen. Dieses Ziel hat immer noch Gültigkeit und ist für den AdR von besonderer Bedeutung.
- Wir werden den Sachverstand der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im AdR für die Umsetzung der europäischen Politiken vor Ort umfassend nutzen, da diese Gebietskörperschaften bestens geeignet sind, direkte Verbindungen zu den Bürgern der Europäischen Union herzustellen.
- Die Rolle der AdR-Mitglieder als "Botschafter" der Regionen und Gemeinden muß in dem Sinne weiterentwickelt werden, daß sie die europäischen Organe über die Bedürfnisse und Prioritäten der Menschen in den Gemeinden und Regionen informieren und den Bürgern auf lokaler und regionaler Ebene die europäischen Politiken nahebringen.
- Es ist daher zu hoffen, daß zum Konzept der Unionsbürgerschaft, einem der wichtigsten aktuellen Themen, mit denen sich der AdR befassen wird, ein erheblicher Beitrag geleistet werden kann.
- Während des Programmzeitraums wird der AdR der Entwicklung der Unionsbürgerschaft sowohl auf rechtlicher als auch kultureller Ebene besondere Aufmerksamkeit widmen.
 2. Ziel der Stellungnahme ist es nicht, allgemein über die Unionsbürgerschaft und ihre Entwicklung zu reflektieren. Vielmehr geht es darum, die Bedeutung der Unionsbürgerschaft für die Arbeit des AdR und für die Regionen und Kommunen zu behandeln. Daraus ergibt sich die Frage, wie die Unionsbürgerschaft als Teil einer modernen Bürgergesellschaft, die alle politischen Ebenen umfaßt, gesehen werden kann und wie insbesondere die vertikale Verflechtung zwischen der europäischen Unionsbürgerschaft und der Bürgerschaftlichkeit der Regionen und Kommunen hergestellt und gestärkt werden kann. Wir gehen davon aus, daß Wahrnehmung und Umsetzung der Unionsbürgerschaft im Rahmen des Fortschritts der europäischen Integration sich Schritt für Schritt verbessern werden, weil durch wachsende alltagsbezogene Erfahrungen mit den zahlreichen Aspekten und Chancen der europäischen Integration das Interesse der Bürger zunimmt. Es entsteht auf diese Weise ein neuer Wahrnehmungs- und Interessensraum (**Max Weber**). Zugleich kann und muß die Unionsbürgerschaft durch Handeln der beteiligten Stellen auf der Ebene der EU, der Zentralregierungen und der Regionen und Kommunen vorangebracht werden. Dazu sind weitere Initiativen im Bereich der Informationsarbeit in den Regionen und Kommunen besonders nützlich.
 3. Der im folgenden benutzte Begriff der Bürgerschaftlichkeit auf kommunaler und regionaler Ebene (citizenship, citoyenneté) ist ebenfalls nicht im juristischen Sinne zu verstehen, weil auch in bezug darauf zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Auffassungsunterschiede und abweichende Traditionen bestehen. Das

Spektrum des Begriffsverständnisses umfaßt die Zugehörigkeit zu einer sozial-räumlichen Einheit mit Selbstverwaltungsrechten bis hin zum Begriff der regionalen und lokalen Identität.

4. Eine besondere Aktualität erhält die Thematik durch den Auftrag des Europäischen Gipfels in Köln, eine Charta der Grundrechte auszuarbeiten, d.h. die in Art. 6 EU-Vertrag (Fassung des Amsterdamer Vertrags) enthaltenen Aussagen zu konkretisieren. Unter Nummer 44 des Gipfelprotokolls heißt es, daß der „Europäische Rat der Auffassung ist, daß im gegenwärtigen Entwicklungsstand der Europäischen Union die auf der Ebene der Union geltenden Grundrechte in einer Charta zusammengefaßt und dadurch sichtbarer gemacht werden sollten“. Es wird dazu eine Konferenz aus Beauftragten der Mitgliedstaaten und der europäischen Institutionen einberufen, die bis Ende 2000 einen Entwurf erarbeiten soll.
5. Schließlich ist auf die Stellungnahmen des AdR zum Subsidiaritätsprinzip und zur Bürgerschaftlichkeit der EU zu verweisen, zuletzt auf die Stellungnahme „Für eine neue Subsidiaritätskultur! Ein Appell des Ausschusses der Regionen“.

2. **Entwicklung des Konzeptes der Unionsbürgerschaft einschließlich des Konzeptes des „Europas der Bürger“**

1. **Schrittweise Ausformulierung des Konzepts der Unionsbürgerschaft**

1. Es ist keine Kritik, sondern nur eine Situationsbeschreibung, wenn festgestellt wird, daß die Verfasser der Römischen Verträge nur in der Formulierung der Präambelziele an die Verknüpfung des Integrationsprozesses mit einer entstehenden europäischen Bürgerschaftlichkeit gedacht haben. Gleichwohl enthält der EWG-Vertrag vor allem mit der Einführung der Grundfreiheit der Freizügigkeit (entsprechend auch die Niederlassungsfreiheit) eine der wichtigsten Bestimmungen für die spätere Unionsbürgerschaft. Die Einschränkung auf den Personenkreis der Erwerbspersonen zeigt jedoch, daß sie damals vor allem unter dem Gesichtspunkt der Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit gesehen wurde, also im Zusammenhang mit sozial-ökonomischen Prozessen. Bedeutsam war in der frühen Phase die Öffnung des nationalen öffentlichen Dienstes für Gemeinschaftsangehörige aus anderen Mitgliedstaaten, wenn auch unter dem Vorbehalt des Artikel 45 EG-Vertrag, die im wesentlichen auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zurückzuführen ist.
2. Die Diskussion wurde unter dem Begriff des „Europas der Bürger“ ab den 70er Jahren intensiviert. Damals ging es um das Ziel, wie die Gemeinschaft für die Bürger im Alltag erfahrbar gemacht werden kann. Auf der Gipfelkonferenz 1974 wurde ein erster Katalog von sog. "besonderen Rechten" ausgearbeitet. Dazu gehörten das allgemeine Aufenthaltsrecht, das aktive und passive Wahlrecht (zumindest auf kommunaler Ebene), das Recht auf Zugang zu öffentlichen Ämtern und die Paßunion. Im Tindemans Bericht von 1975 wurden weitere Elemente hinzugefügt: Erweiterung der Individualrechte der Bürger (Anerkennung der Grundrechte und Grundfreiheiten, individuelles Klagerecht beim EUGH bei Grundrechtsverletzungen) und der Ausbau der Freizügigkeit (Abschaffung der Personengrenzkontrollen, Gleichwertigkeit der Studienabschlüsse). Auch das Europäische Parlament forderte die Aufnahme der Grundrechte in das Gemeinschaftsrecht (das aktive und passive Wahlrecht, den Zugang zu öffentlichen Wahlämtern, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und das allgemeine Aufenthaltsrecht). Im Entwurf des

Europäischen Parlamentes zur Gründung der Europäischen Union von 1984 wurde zum ersten Mal der Begriff Unionsbürgerschaft benutzt.

3. Ein wichtiger Schritt war die Einführung der Direktwahlen zum Europäischen Parlament (Bürgerrechte des Wahlrechts und der Wählbarkeit).
4. 1984 wurde der Adonnino-Ausschuß eingesetzt, der folgendes Programm formulierte: Abbau der Grenzformalitäten, gegenseitige Anerkennung der Diplome und Prüfungszeugnisse, allgemeines, von einer Erwerbstätigkeit unabhängiges Aufenthaltsrecht, Kommunalwahlrecht für Angehörige anderer Mitgliedstaaten, einheitliches Wahlrecht zum Europäischen Parlament, Einrichtung eines Ombudsmanns/Bürgerbeauftragten beim Europäischen Parlament und Einführung des Rechts, Petitionen an das EP und Beschwerden an den Bürgerbeauftragten zu richten, verstärkter Kultur-, Jugend- und Sportaustausch.

2. Konkretisierung im Maastrichter und Amsterdamer Vertrag

1. Durch den Maastrichter Vertrag wurde ein großer Teil dieser Konzepte in das europäische Primärrecht integriert. Die Unionsbürgerschaft wurde als eigener Teil des EG-Vertrags aufgenommen und damit als einer der Schwerpunkte der europäischen Integrationspolitik herausgehoben.
2. Mit dem Ausschuß der Regionen ist eine Institution der EU geschaffen worden, die den Zielen, die man mit dem Begriff der Unionsbürgerschaft verbindet, unmittelbar verpflichtet ist.
3. Im Amsterdamer Vertrag sind weitere Ergebnisse erreicht worden: So ist durch ihn der Grundrechtsschutz der europäischen Unionsbürger verbessert worden (neuer Art. 6 im EU-Vertrag), die Stellung der Sozialpolitik gestärkt und eine Zuständigkeit für Beschäftigungspolitik in den Vertrag eingefügt worden.

3. Überlegungen und Empfehlungen zur Unionsbürgerschaft aus der Sicht der Regionen und Kommunen

Die hier folgenden Überlegungen behandeln zunächst den Zusammenhang zwischen Unionsbürgerschaft einerseits und der Bürgerschaftlichkeit der Regionen und Kommunen andererseits. Danach geht es um die Frage, wie die Rolle und Aufgaben des AdR zu bestimmen und welche Maßnahmen zur Förderung der Unionspartnerschaft erforderlich sind.

Der Begriff „Bürgerschaftlichkeit“ ist außerordentlich vielschichtig, weil er alle sozialen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Aspekte menschlicher Gesellschaften umfassen kann. Im Kern enthält er jedoch zwei Grundsätze, die Existenz und die Souveränität einer politischen Einheit, gleich auf welcher räumlichen Ebene, und die Tatsache, daß diese Einheit es versteht, ihre Einwohner politisch zu integrieren. In der Diskussion in der Fachkommission wurde darauf hingewiesen, daß es in den Mitgliedstaaten je nach den besonderen, insbesondere historischen Bedingungen unterschiedliche Ausprägungen von Bürgerschaftlichkeit gibt. Mit dem Konzept der „aktiven Bürgerschaft“ will man Tendenzen eines Rückzugs der Einwohner aus dem bürgerschaftlichen Engagement entgegenarbeiten.

1. Zusammenhang zwischen Unionsbürgerschaft und der Bürgerschaftlichkeit der Regionen und Kommunen

Die Unionsbürgerschaft ist zu einem erheblichen Teil ein ergänzendes Element der Bürgerschaftlichkeit von Regionen und Kommunen. Am Beispiel des allgemeinen Aufenthaltsrechts oder des kommunalen Wahlrechts für Einwohner aus anderen EU-Mitgliedstaaten wird dies unmittelbar deutlich. In anderen Fällen – wie zum Beispiel dem Recht, Petitionen an das EP und Beschwerden an den Bürgerbeauftragten zu richten – hat die Unionsbürgerschaft dagegen keine regionale oder kommunale Dimension.

2. Die Bürgerschaftlichkeit der Regionen und Kommunen

1. Für die Regionen und Kommunen ist die Bürgerschaftlichkeit der grundlegende Sachverhalt ihrer rechtlichen Stellung und ihres Selbstverständnisses. Sie umfaßt im wesentlichen drei Dimensionen:

- Die **sozialräumliche** Dimension: Regionen und Kommunen sind die räumliche Einheiten, die über die Nachbarschaft und im Rahmen der Vielfalt des Alltagslebens die Bürger integrieren. Sie entwickeln durch Tradition, durch eine regionale und örtliche Kultur und durch gemeinsame Modernisierungsprojekte eine Identität, die nach innen und nach außen wirkt.
- Die **politische** Dimension: Die Bürgerschaftlichkeit umfaßt die regionale und kommunale Demokratie und ihre Institutionen. Sie beruhen auf dem Bürgerrecht der Selbstverwaltung, die oft erst in langen Auseinandersetzungen gegen den Anspruch eines Machtmonopols des Zentralstaates errungen wurde.
- Schließlich die **Entwicklungsdimension**: Sie umfaßt die gemeinsame Gestaltung der Lebensgrundlagen, insbesondere der öffentlichen Daseinsvorsorge, und deren zeitgemäße Entwicklung.
- Weiterer Informationsbedarf besteht bei den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verwirklichung der Rechte von Unionsbürgern in anderen EU-Mitgliedstaaten und die sich hieraus ergebende Umsetzungspraxis in den Regionen und Kommunen.

3. Definition von Unionsbürgerschaft als querschnittartiges Konzept der europäischen Integrationspolitik

1. Aus der Genese des Konzeptes der Unionsbürgerschaft (siehe unter 2.1) ergibt sich ein vielschichtiges Verständnis der Unionsbürgerschaft:
- Im Sinn des zweiten Teils des EG-Vertrages ist sie durch eine Reihe von Bürgerrechten bestimmt (allgemeines Aufenthaltsrecht, aktives und passives Wahlrecht für das Europäische Parlament, kommunales aktives und passives Wahlrecht für EU-Bürger aus anderen Mitgliedstaaten, Recht, Petitionen an das EP und Beschwerden an den Bürgerbeauftragten zu richten, usw.). Es handelt sich um die vertragsrechtliche Definition der Unionsbürgerschaft.

- Des weiteren kann die Unionsbürgerschaft als der Teilbereich der europäischen Integrationspolitik verstanden werden, der alle die Politiken der EU umfaßt, die unmittelbar auf den individuellen Bürger bezogen sind und die ihm über den erstgenannten Bereich hinaus Rechte gewähren und Pflichten auferlegen.
- Schließlich können speziell die Politikbereiche gemeint sein, die – wie zum Beispiel die Kultur – besonders geeignet sind, zugunsten einer Verbundenheit des Bürgers mit der EU zu wirksam zu werden.
 2. Es ist durchaus legitim, jede der drei Definitionen von Unionsbürgerschaften zu benutzen. Sie schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern können sich zu einem schlagkräftigen Instrument der europäischen Integration verbinden.
 3. Die Unionsbürgerschaft ist somit ein querschnittartiger Politikbereich, der Ansatzpunkte, Ziele und Mittel umfaßt. Das gemeinsame Band besteht darin, daß unmittelbar auf den Bürger Bezug genommen wird.
 4. Vor allem die folgenden Politikbereiche können ganz oder teilweise zur Unionsbürgerschaft gezählt werden:
 5. Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit
- Freizügigkeit der Arbeitnehmer
- Niederlassungsfreiheit
- Grenzkontrollen
- Öffentliche Ämter und Beschäftigung im öffentlichen Dienst für EU-Angehörige mit anderer Nationalität.
 6. Unionsbürgerschaft im Sinne des zweiten Teils des EG-Vertrages
 - Allgemeines Aufenthaltsrecht
 - Kommunalwahlrecht und Wahl zum EP (aktives und passives Wahlrecht)
 - Diplomatischer Schutz
 - Recht, Petitionen an das EP und Beschwerden an den Bürgerbeauftragten zu richten
 - Beachtung der Grundrechte
 - Diskriminierungsverbot.
 7. Fachpolitiken im Bereich humane Ressourcen
 - Bildungspolitik
 - Kulturpolitik.
 - Jugendpolitik
 - Sozialpolitik
 - Gesundheitspolitik und

- Beschäftigungspolitik.

8. Information, Subsidiarität und Bürgerbeteiligung

- Transparenz und Akzeptanz
- Ausschuß der Regionen
- Subsidiarität und Bürgerschaftlichkeit und damit das Recht der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung als sich ergänzende bzw. gegenseitig bedingende Konzepte.

4. **Der Zusammenhang zwischen Unionsbürgerschaft und der Bürgerschaftlichkeit der Regionen und Kommunen**

1. Aus der Sicht der Regionen und Kommunen ergänzt die Unionsbürgerschaft – soweit relevant – die regionale und kommunale Bürgerschaftlichkeit um die europäische Dimension. Sie wird bei zunehmender Integration wichtiger, sei es durch den Anstieg der Bürger, die sich auf sie beziehen, sei es durch zusätzliche Maßnahmen der Politik. Mit dem Begriff der Ergänzung ist gemeint, daß die regionale und kommunale Bürgerschaftlichkeit im Vordergrund steht, weil – wie es die Gemeindeforschung formuliert hat – die Kommune und die Region eine der Grundformen des sozialen Zusammenlebens darstellen.
2. Im übrigen konnte das Solidaritätsprinzip, das Bestandteil der regionalen und kommunalen Bürgerschaftlichkeit ist, durch die von der Europäischen Union mittels der Strukturfonds betriebene Solidaritätspolitik ausgedehnt werden und eine europäische Dimension erhalten.
3. In sachlicher Hinsicht ergibt sich der Zusammenhang zwischen Unionsbürgerschaft und Bürgerschaftlichkeit der Regionen und Kommunen aus den Maßnahmen, die unmittelbar auf die Einwohner bezogen sind. Während im Fall der Bürgerschaftlichkeit der Regionen und Kommunen die gesamte Einwohnerschaft angesprochen ist, sind es im Fall der Unionsbürgerschaft oft nur Teilgruppen, die gegebenenfalls einer spezifischen Betreuung bedürfen. So die Einwohner aus anderen EU-Staaten (z.B. Aufenthalt, kommunales Wahlrecht, Beschäftigung öffentlicher Dienst) und die mobilitätsbereite einheimische Bevölkerung (Freizügigkeit, Austauschprogramme). Aber auch die gesamte Bevölkerung kann im Einzelfall angesprochen sein (Wahl zum Europäischen Parlament).
4. Ein administrativer Zusammenhang ergibt sich dadurch, daß – wie zum Beispiel beim allgemeinen Aufenthaltsrecht – regionale oder kommunale Verwaltungen als Ansprechpartner für EU – Bürger aus anderen Mitgliedstaaten tätig werden.
5. Eine besonders enge Verknüpfung ergibt sich im Fall des kommunalen Wahlrechts. Hier hat jeder Unionsbürger, unabhängig von seiner Staatsangehörigkeit in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht, wobei für ihn die gleichen Bedingungen gelten, wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaates.
6. Ein besonders enger Zusammenhang zwischen Unionsbürgerschaft und regionaler und kommunaler Bürgerschaftlichkeit kann sich auch aus geographisch-territorialen Gründen ergeben, so insbesondere in den Grenzregionen, bei Projekten der interregionalen Zusammenarbeit oder bei

kommunalen Partnerschaften. In den Euregios haben sich begünstigt durch die Nachbarschaft zum Teil heute schon Modelle starker bürgerschaftlicher Verflechtung entwickelt.

7. Neben dem fachlichen Zusammenhang ist auch der institutionelle Zusammenhang zu sehen. So dürfen Unverträglichkeiten zwischen der Unionsbürgerschaft und den institutionellen Grundlagen der Bürgerschaftlichkeit in den Regionen und Kommunen nicht entstehen, vor allem darf das Recht auf Selbstverwaltung, das ebenfalls ein Bürgerrecht darstellt, nicht eingeschränkt werden.

5. Die Bedeutung der Unionsbürgerschaft für die Arbeit des AdR

1. Der Ausschuß der Regionen, der bei seiner Arbeit die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Belange der Bürger, wie sie sich in der Konkretheit der Regionen und der Kommunen herausbilden, im Auge hat, ist dazu prädestiniert mit seinen Mitteln zum Konzept der Unionsbürgerschaft beizutragen. Der AdR kann insbesondere die juristisch-politische und fachliche Verflechtung zwischen der Unionsbürgerschaft und der Bürgerschaftlichkeit der Regionen und Kommunen bewußt machen. Er kann somit auf dem Gebiet der Unionsbürgerschaft (in enger wie in weiter Definition) eine Mittlerfunktion nach „oben“ wie nach „unten“ übernehmen, die noch ausgebaut werden kann und muß.
2. Der **institutionelle** Schwerpunkt dieser Aufgabe umfaßt u.a. die folgenden Fragestellungen:
 - Analyse der juristisch-politischen und administrativen Verflechtung zwischen der Unionsbürgerschaft und der Bürgerschaftlichkeit in den Regionen und Kommunen.
 - In diesem Zusammenhang die Frage der Beachtung des Prinzips der Selbstverwaltung und der Subsidiarität.
 - Die Unionsbürgerschaft als eine wichtige Strategie für die Entwicklung eines Gefühls der Zugehörigkeit der Bevölkerung zur Europäischen Union.
3. Zum **fachpolitischen** Schwerpunkt können die folgenden Aufgaben gehören:
 - Die inhaltliche Ausgestaltung der Unionsbürgerschaft.
 - die Informationsarbeit für die Bürger.
 - Darin eingeschlossen die Nutzung des aus der Unmittelbarkeit der regionalen und kommunalen Verwaltungen resultierenden Sachverstandes zur besseren Ausgestaltung der

europäischen Fachpolitiken.

4. Um diese Aufgaben zu erfüllen, sind verschiedene grundlegende Aufgaben zu erledigen:
 - Erfassung der für die Unionsbürgerschaft relevanten Bestandteile innerhalb der oben genannten Fachpolitiken und Erfassung ihrer Auswirkungen auf regionaler und kommunaler Ebene. Soweit bekannt gibt es bisher keine Auswertungen zu den regionalen und kommunalen Auswirkungen der Unionsbürgerschaft (in unterschiedlicher Definition). Dies ist aber erforderlich, um das Konzept der Unionsbürgerschaft in seiner Breite und in den verschiedenen integrationspolitischen Bezügen überblicken zu können.
 - Die stärkere Berücksichtigung des Konzepts der Unionsbürgerschaft in ihrem Zusammenhang zur regionalen und kommunalen Bürgerschaftlichkeit in den Stellungnahmen, die der AdR erarbeitet. Der AdR muß zeigen, daß und wie Unionsbürgerschaft und Bürgerschaftlichkeit in den Regionen und Kommunen auf der Ebene der politisch-demokratischen Begründung als auch der materiellen Umsetzung sich gegenseitig bedingen und ergänzen.
 5. Des weiteren kann der AdR dazu beitragen, daß eine europaweite Diskussion über die Wiederbelebung des bürgerschaftlichen Engagements in Gang kommt. An Beispielen (kommunale Jugendparlamente, Erwachsenenbildung, Nutzung der Informationsgesellschaft) wurde gezeigt, mit welchen Instrumenten experimentiert wird, um Bürgerschaftlichkeit und regionale und lokale Demokratie zu stärken.

6. Der besondere Stellenwert der Informationsarbeit

1. Die Unionsbürgerschaft kann sich naturgemäß nicht auf die gleiche Unmittelbarkeit aus den alltäglichen Erfahrungen wie im Fall der Regionen und Kommunen stützen. Die europäischen Werte, Rechte, Pflichten und integrationspolitischen Ziele müssen durch Informationsarbeit vermittelt werden.
2. Der Überblick über die bereits vorhandenen Elemente der europäischen Integrationspolitik für die Unionsbürgerschaft macht deutlich, daß es zur Zeit wahrscheinlich weniger um neue Maßnahmen, sondern um die bessere Vermittlung und Umsetzung gehen muß. Es führt zu nichts, über weitere Schritte des Ausbaus der Unionsbürgerschaft nachzudenken, wenn die Bevölkerung in der EU über die schon bestehenden Rechte und Förderbereiche nicht informiert ist.
3. Der AdR kann als Mittlerorganisation für die europäischen Bürger wirksam werden. Seine Wirksamkeit ergibt sich unter anderem auch daraus, daß hinter seinen Mitgliedern das Netzwerk der Verbände, die die Regionen und Kommunen in ihrer Gesamtheit (nationale wie europäisch) repräsentieren, steht. Das Kommunikationspotential der Regionen und Kommunen darf keinesfalls vernachlässigt werden. Es sollte vielmehr durch entsprechende Strategien gefördert werden.
4. Bei der Informationsarbeit darf aber nicht der Eindruck entstehen, daß

Unionsbürgerschaft nur mit den Artikeln des zweiten Teils des EG-Vertrages gleichzusetzen sei. Vielmehr müssen alle Bereiche, die sich unmittelbar bürgerschaftlich – d.h. auf den Menschen bezogen – auswirken, berücksichtigt werden.

5. Aufgrund der Zusammenhänge zwischen Unionsbürgerschaft und regionaler und kommunaler Bürgerschaftlichkeit sind die regionalen und kommunalen Einrichtungen wichtige Ansprechpartner der Informationspolitik. Da sie zahlreiche Aspekte der Unionsbürgerschaft umsetzen (Aufenthaltsrecht, Kommunalwahlrecht, grenzüberschreitende Fördermaßnahmen) sind sie in vielen Bereichen Ansprechpartner für die Bürger.
6. Weiterer Informationsbedarf besteht bei den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verwirklichung der Rechte von Unionsbürgern in anderen EU-Mitgliedstaaten und die sich hieraus ergebende Umsetzungspraxis in den Regionen und Kommunen.
7. Anfang der 90er Jahre ist auf Initiative der Generaldirektion X das Netzwerk SYMBIOSIS geschaffen worden, das jedoch nach guten Anfangsergebnissen nicht weiter verfolgt wurde. Es handelte sich im wesentlichen um Handbücher, elektronische Medien, die alle Teilaspekte der Unionsbürgerschaft im engeren und weiteren Sinne für die bürgerschaftliche Beratung enthielt. Es war sowohl für die Betroffenen/Interessierten als auch für die Mitarbeiter in den regionalen und kommunalen Verwaltungen sehr nützlich. Dieser Ansatz sollte wieder aufgegriffen werden, wobei zu prüfen wäre, inwieweit das Internet neue Möglichkeiten des Zugangs schafft.
8. Dieses Instrument, über dessen Wiederbelebung nachgedacht werden sollte, kann heute durch die technischen Möglichkeiten des Internets viel besser realisiert werden. Das Programm der EU Europadirekt bietet heute schon zahlreiche Informationsmöglichkeiten bis hin zur unmittelbaren Beratung (durch Callcenter). Die EU hat viel getan, um die Ziele Bürgernähe und Transparenz im Rahmen der Informationsgesellschaft voranzubringen. Allerdings bedarf es noch einer festen Verankerung dieser Informationsdienste im sozial-räumlichen Umfeld der Bürger, d.h. auch in den regionalen und kommunalen Verwaltungen, in Schulen, Bibliotheken und Einrichtungen der Erwachsenenbildung.

7. Die Bedeutung von Austauschprogrammen

1. Die Unionsbürgerschaft ist um so bedeutender, je mehr Bürger als Jugendliche, als Schüler, Studenten, als Erwerbstätige sich für einige Zeit in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten. Daher sind alle Bildungs-, Jugend- und Kulturprogramme von größter Bedeutung für die Unionsbürgerschaft. Der AdR sollte dazu Vorschläge machen, wie Aufenthalte im Rahmen von Förderprogrammen der EU stärker mit den Zielen und Prinzipien einer Unionsbürgerschaft verknüpft werden können.
2. In diesem Zusammenhang sollte die Bedeutung der Regional- und Kommunalpartnerschaften für die Unionsbürgerschaft geprüft werden. Die Regional- und Kommunalpartnerschaften bilden das dichteste Netzwerk in Europa, das den Bürger unmittelbar einbezieht. Sie fördern eine grenzüberschreitende Mentalität in der Bevölkerung in großem Umfang.
3. Für die Regionen und Kommunen der Beitrittsländer sollten unbedingt

Fördermöglichkeiten eingerichtet werden, damit eine ähnliche Europabewegung in Gang kommt wie in den Gründerstaaten.

4. Der Ausschuß der Regionen sollte eine Stellungnahme erarbeiten, in der gezielt auf die Rolle und die Maßnahmen der europäischen Kultur- und Bildungspolitik für die Unionsbürgerschaft und der regionalen und kommunalen Bürgerschaftlichkeit in ihrer gegenseitigen Bedingtheit eingegangen wird.
5. Da die regionalen und kommunalen Verwaltungen für die Unionspartnerschaft von großer Bedeutung sind, wird angeregt ein Stipendiatenprogramm für Mitarbeiter, die zum Beispiel mit Fragen des kommunalen Wahlrechts, des Aufenthaltsrechts, der Beratung usw. betraut sind, aufzulegen. Durch Hospitationen von jungen Verwaltungsbeamten in Partnerverwaltungen könnte ein Netzwerk entstehen, das den „direkten Draht“, das gegenseitige Wissen und die Verbreitung von modellhaften Maßnahmen begünstigt.

4. **Schlußfolgerungen**

1. Die Unionsbürgerschaft ist sowohl Ziel als auch Mittel der europäischen Integrationspolitik. Ziel ist sie, weil die Dauerhaftigkeit der europäischen Integration nur dann gewährleistet wird, wenn sie von der Bevölkerung in den Mitgliedstaaten als gemeinsames Anliegen verstanden und mitgetragen wird. In diesem Sinn ist sie ein Sachverhalt, der die europäische Integrationspolitik legitimiert. Mittel ist sie, weil sie Rechte, Fördermaßnahmen, Netzwerke in unterschiedlichen Bereichen schafft, die die unterschiedlichsten Formen der Identifizierung des Bürgers mit der EU praktisch fördern.
2. Die Unionsbürgerschaft ergänzt die regionalen und kommunalen Bürgerschaften um das grenzüberschreitende Element. Sie tut dies für die einheimische Bevölkerung, die in bestimmten Lebenszusammenhängen auf Zeit oder auf Dauer die Rechte der Unionsbürgerschaft nutzt. Und sie tut es für zugewanderte EU-Bürger aus anderen Mitgliedstaaten und Drittländern. Auf dem Gebiet der Umsetzung, die auch die Wahrnehmung dieser Rechte voraussetzt, ergeben sich direkte Zusammenhänge, die wie zum Beispiel beim kommunalen Wahlrecht für EU-Angehörige aus anderen Mitgliedstaaten besonders ins Auge springen. Aber auch im Bereich des Aufenthaltsrechtes und der Umsetzung der anderen fachpolitischen Ansätze mit unionsbürgerschaftlicher Bedeutung ergeben sich Handlungsbedürfnisse und –möglichkeiten vor Ort.
3. Daher kann und soll Unionsbürgerschaft nicht losgelöst von der Bürgerschaftlichkeit der anderen Ebenen bewertet und weiter entwickelt werden. Der Erfolg der Unionsbürgerschaft hängt in großem Umfang davon ab, wie sie in die bestehenden bürgerschaftlichen, politisch-demokratischen Strukturen eingebunden wird und mit welchen Zielen und Maßnahmen sie von den regionalen und kommunalen Verwaltungen gefördert wird.
4. Diese in der Unionskörperschaft angelegte Dezentralisierungsnotwendigkeit soll bei künftigen Rechtsprojekten in den für die Unionsbürgerschaft wichtigen Fachpolitiken beachtet werden. Um diesem Prinzip Nachdruck zu verschaffen, sollte ähnlich wie für den Umweltbereich ein entsprechender Artikel in den zweiten Teil des EG-Vertrags eingefügt werden.
5. Der AdR sollte deutlich machen, daß Subsidiarität, Bürgerschaftlichkeit und regionale und kommunale Selbstverwaltung effiziente Institutionen auch für die Politik im

Bereich der Unionsbürgerschaft sind. Er sollte darauf dringen, daß in der jetzt anstehenden Ausarbeitung einer Charta der Grundwerte und Grundfreiheiten das Recht auf regionale und kommunale Selbstverwaltung in diese Charta eingefügt wird. Der Ausschuß der Regionen erinnert in diesem Zusammenhang an sein Anliegen, ein „Europäisches Jahr der regionalen und lokalen Selbstverwaltung“ auszurufen, mit dem die besondere Rolle der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung für die Unionsbürgerschaft hervorgehoben werden kann.

Brüssel, den 17. Februar 2000

Der Präsident

des Ausschusses der Regionen

Jos CHABERT

Der Generalsekretär m.d.W.d.G.b.

des Ausschusses der Regionen

Vincenzo FALCONE

--

--

CdR 226/99 rev. 2 (DE/EN) MP/C/el .../...

CdR 226/99 fin (DE/EN) MP/C/R/js

CdR 226/99 fin (DE/EN) MP/C/R/js

CdR 226/99 fin (DE/EN) MP/C/R/js