

CONST-008

Brüssel, den 13. Dezember 2002

STELLUNGNAHME

des Ausschusses der Regionen

vom 21. November 2001

zu dem

Dritten Bericht der Kommission über die Unionsbürgerschaft

(KOM(2001) 506 endg.)

und dem

Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat

über die Anwendung der Richtlinie 94/80/EG über die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen

(KOM(2002) 260 endg.)

Der Ausschuss der Regionen

GESTÜTZT auf den "Dritten Bericht über die Unionsbürgerschaft" (KOM(2001) 506 endg.) und den "Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 94/80/EG über die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen" (KOM(2002) 260 endg.);

Gestützt auf den Text der "Charta der Grundrechte der Europäischen Union", die der Europäische Rat von Nizza am 7. Dezember 2000 proklamiert hat;

Gestützt auf den "Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten" (KOM(2001) 257 endg.);

GESTÜTZT auf den Bericht des Europäischen Parlaments über den Dritten Bericht der Kommission über die Unionsbürgerschaft (C5-0656/2001);

GESTÜTZT auf den Bericht des Europäischen Parlamentes zu dem Vorschlag für eine Richtlinie

über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (Berichtnummer liegt noch nicht vor);

GESTÜTZT auf seine Stellungnahme vom 16. Februar 2000 "Der Prozess der Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union" (CdR 327/1999 fin¹) sowie seine Entschlüsse vom 20. September zu der "Charta der Grundrechte der Europäischen Union" (CdR 140/2000 fin²) und vom 13. Dezember 2000 zu der "Annahme der Charta der Grundrechte der Europäischen Union" (CdR 381/2000 fin³);

GESTÜTZT auf seine Stellungnahme vom 13. März 2002 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (CdR 287/2001 fin⁴);

GESTÜTZT auf den Entwurf einer Stellungnahme (CdR 121/2002 rev. 1), der am 4. Oktober 2002 von der Fachkommission für konstitutionelle Fragen und Regieren in Europa mit Stimmenmehrheit angenommen wurde (Berichtersteller: Herr Vesey (IRL-AE), Mitglied der Regionalbehörde Border und des Grafschaftsrats von Cavan);

verabschiedete auf seiner 47. Plenartagung am 20./21. November 2002 (Sitzung vom 21. November) einstimmig folgende Stellungnahme:

Standpunkte des Ausschusses der Regionen

Der Ausschuss der Regionen:

1. Allgemeine Bemerkungen

1. **begrüßt** den "Dritten Bericht der Kommission über die Unionsbürgerschaft" und den "Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 94/80/EG über die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen";
2. **stimmt dem von der Kommission gewählten Ansatz zu**, im dritten Bericht nicht nur die Berichtsjahre 1997, 1998 und 1999 zu behandeln, sondern sich auch mit der Proklamierung der Charta der Grundrechte und mit der Annahme ihres Richtlinienvorschlages zum Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zu befassen;
3. **stimmt der Auffassung zu**, dass die Unionsbürgerschaft die nationale Staatsbürgerschaft ergänzen und nicht verdrängen soll und dass die Unionsbürgerschaft nur über die Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaats erworben werden kann;

1.4 **unterstreicht**, dass die Unionsbürgerschaft ein wesentlicher Bestandteil der insbesondere im Europäischen Konvent laufenden Debatte über die Zukunft Europas ist, wie es in der Erklärung von Laeken hervorgehoben wurde;

1.5 **begrüßt** die Einrichtung des mehrjährigen Gemeinschaftsprogramms Daphne, das alle Formen der Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen bekämpfen soll. Die Mitwirkung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften am Daphne-Programm stellt sicher, dass das Programm

denjenigen zugute kommt, die am stärksten gefährdet sind;

2. Freizügigkeit

1. **begrüßt** die vorgeschlagene Richtlinie als Beitrag zur Unionsbürgerschaft;
2. **fordert dringend** von der Europäischen Kommission, dass sie die offenen Fragen zu den Bürgerrechten in der Richtlinie so behandelt, wie es in den Empfehlungen dieser Stellungnahme detailliert erläutert wird;
3. **begrüßt** die Fertigstellung der Rechtsvorschriften für die Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten und teilt die Bedenken der Kommission im Hinblick auf die langsame Abwicklung der Vertragsverletzungsverfahren, mit ihren Folgen für die Unionsbürger;
4. **fordert dringend dazu auf**, bei künftigen Problemen alles zu ihrer möglichst schnellen Lösung zu unternehmen, damit den im Ausland lebenden Unionsbürgern ihre Rechte nicht vorenthalten werden;
5. **unterstützt die Kommission** in ihrer Forderung nach einer besseren Unterrichtung der Bürger über ihre Freizügigkeitsrechte;
6. **unterstützt** die am 25. Juni 2001 angenommene Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Mobilität von Studierenden, in der Ausbildung stehenden Personen, jungen Freiwilligen, von Lehrkräften und Ausbildern in der Gemeinschaft, und die Entschließung des Rates vom 14. Dezember 2000 zur Festlegung eines "Aktionsplans zur Förderung der Mobilität";
7. **fordert** das Europäische Parlament und den Rat der Europäischen Union **nachdrücklich auf**, die Mobilität zu Bildungs-, Ausbildungs- und Forschungszwecken zu erleichtern und zu fördern und die verbleibenden Mobilitätshemmnisse – vor allem was die Anerkennung von Befähigungsnachweisen und Abschlüssen betrifft – so schnell als möglich zu beseitigen;
8. **unterstützt** den Aufruf an die Mitgliedstaaten, Strategien der grenzüberschreitenden Mobilität in ihre nationale Politik für die von der Empfehlung betroffenen Personen aufzunehmen;

3. Konsularischer Schutz

1. **begrüßt** die Tatsache, dass faktisch alle Mitgliedstaaten Schritte unternommen haben, um zu gewährleisten, dass ihre Diplomaten und Konsularbeamten solchen Unionsbürgern angemessenen Schutz und Beistand leisten können, die in einem Drittland keine Vertretung haben;
2. **ruft** alle Mitgliedstaaten **dringend auf**, den Beschluss (96/409/GASP) zu den von den Konsularbeamten anzuwendenden Durchführungsbestimmungen bei der Ausstellung eines Rückkehrausweises unverzüglich in ihre einzelstaatliche Rechtsordnung zu integrieren – insbesondere, da es sich um ein in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union aufgeführtes Grundrecht handelt;

4. Petitionsrecht und Europäischer Bürgerbeauftragter

1. **nimmt zur Kenntnis**, dass die hier erörterten zwei Berichte zu dem Ergebnis kommen, dass die Unionsbürger ihre Rechte bzw. die Kompetenzen der Union und ihrer Institutionen nicht kennen. Diese fehlende Kenntnis, die auf Kommunikationsproblemen beruht, und die misslungene Vermittlung entsprechender verfügbarer Informationen an die EU-Bürger sind ein Grund dafür, dass ein großer Teil der Petitionen an das Europäische Parlament und der beim Bürgerbeauftragten eingereichten Beschwerden für unzulässig erklärt wurde. Diese Problematik wird in der vorliegenden Stellungnahme aufgegriffen;

5. Information und Kommunikation

1. **betont**, dass die Unionsbürgerschaft mit bildungspolitischen Maßnahmen vorangetrieben werden muss, wobei zunächst in den jüngeren Schulklassen begonnen werden sollte;
2. **begrüßt** die neue Mitteilung der Kommission "Eine Informations- und Kommunikationsstrategie für die Europäische Union" (KOM(2002) 350 endg.) und wiederholt, dass weitere Investitionen in die gemeinschaftsweite Kommunikations- und Informationsstrategie notwendig sind, um bei den Bürgern das Bewusstsein für ihre Rechte und besonders für die Unionsbürgerschaft zu steigern. Die schwere Aufgabe, Informationen zu vermitteln und die Verbreitung von Fehlinformationen zu verhindern, sollte zwischen der lokalen, regionalen, nationalen und Gemeinschaftsebene aufgeteilt werden;

6. Aktives und passives Wahlrechts bei Kommunalwahlen

1. **betont**, dass alle Mitgliedstaaten an der Informationserhebung mitwirken müssen, damit die Lage in der gesamten Gemeinschaft beurteilt werden kann, und bedauert, wenn die lokale und die regionale Ebene nicht an diesem Prozess beteiligt wurden;
2. **begrüßt** das Berichtsergebnis, dem zufolge die einzelstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten abgeschlossen wurden; er fordert jedoch seine Einbindung bei künftigen Umsetzungsberichten;
3. **begrüßt**, dass die Kommission bei der Bewertung der Übereinstimmung zwischen den einzelstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen und der Richtlinie zu dem Schluss gekommen ist, dass die Qualität der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften positiv zu bewerten ist und dass die Maßnahmen mit den Erfordernissen der Richtlinie in Einklang stehen. Er drängt darauf, dass in Fällen der Nichtkonformität eine rasche Lösung angestrebt und alle anderen Mitgliedstaaten zu ihrer Orientierung über sämtliche relevanten Details unterrichtet werden;
4. **unterstützt** die in die Richtlinie aufgenommenen Grundsätze: keine Harmonisierung der Wahlgesetze und Aufhebung des Erfordernisses der Staatsangehörigkeit, Recht auf freie Entscheidung über die Wahlteilnahme und Zugang zum Wahlrecht unter denselben Bedingungen wie für Staatsangehörige;
5. **stimmt** der Kommission **darin zu**, dass die praktischen Ergebnisse der Bereitstellung von Informationen und ihre Auswirkung auf die Beteiligung der Unionsbürger an den Kommunalwahlen bei der Prüfung der Frage, ob die Richtlinienbestimmungen korrekt umgesetzt wurden, zu berücksichtigen sind;
6. **begrüßt** die Tatsache, dass nicht inländische Unionsbürger ihr passives Wahlrecht wahrgenommen haben und gewählt wurden;

7. **möchte anregen**, dass Faktoren wie der Wahltag, die Öffnungszeiten der Wahllokale sowie andere Wahlverfahren, für die kein Besuch im Wahllokal erforderlich ist, untersucht werden sollten, da der Mangel an verfügbaren Informationen für ausländische Unionsbürger nicht der einzige Grund für ihre geringe Wahlbeteiligung sein dürfte;
8. **begrüßt** die Tatsache, dass in den Mitgliedstaaten keine besonderen Probleme als Folge der gestiegenen Zahl der Wahlberechtigten aufgetreten sind.

7. Die Empfehlungen des Ausschusses der Regionen:

Der Ausschuss der Regionen

Freizügigkeit

1. **empfiehlt** für die englische Fassung des Kommissionsvorschlags, dass der Wortlaut von Kapitel 1 Artikel 4 mit der Charta der Grundrechte so abgestimmt wird, dass die Aufzählung der Diskriminierungsgründe keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt (betrifft nicht die deutsche Fassung);
2. **empfiehlt**, in der Definition des Begriffs "Familienmitglieder", wie in Artikel 2(2) Buchstabe b) erwähnt, Unverheirateten dann den gleichen Status wie Verheirateten einzuräumen, wenn sie auch im Mitgliedstaat ihrer Herkunft so gestellt sind.
3. **schlägt vor**, die Richtlinienbestimmungen so klar zu formulieren, dass sie die Freizügigkeit und das Aufenthaltsrecht von Straftätern, die beispielsweise wegen Kindesmissbrauchs, häuslicher Gewalt und Fußballhooliganismus verurteilt wurden, einschränken. Laut Kapitel VI muss der Herkunftsmitgliedstaat dem Aufnahmemitgliedstaat Personen melden, die eine Gefahr für die Öffentlichkeit darstellen. Nach Auffassung des Ausschusses sollte die nach Artikel 6 Absatz 5 mögliche Meldepflicht über den Aufenthalt binnen einer Frist, die nicht weniger als 14 Tage betragen darf, in solchen Fällen durch eine unverzügliche Meldung beim Eintreffen im Aufnahmemitgliedstaat ersetzt werden;
4. **würde es begrüßen**, wenn den Mitgliedstaaten bei der Anwendung von Artikel 12 und 13 der Richtlinie auf ausländische Unionsbürger, bei denen es sich um verwitwete, getrennt lebende oder geschiedene Ehepartner von ausländischen Unionsbürgern handelt, mehr Ermessensspielraum und eine größere Flexibilität eingeräumt würde, denn nach Auffassung des Ausschusses beinhaltet der vorliegende Vorschlag (Art. 7 Abs. 1 Buchst. b) eine Ungleichbehandlung auf der Grundlage des Einkommens. Weitere, von den Mitgliedstaaten festzulegende Faktoren sollten berücksichtigt werden wie die Dauer des Aufenthalts in dem Aufnahme-Mitgliedstaat, Dauer der Abhängigkeit vom Ehepartner, Auswirkungen der Auflösung des Familienverbandes auf andere Familienmitglieder wie Schüler/Studenten, Zerrüttung des Familienlabens. Er würde es ferner begrüßen, wenn die Regelungen zum eigenständigen Aufenthaltsrecht Drittstaatsangehöriger beim Tod eines Unionsbürgers oder im Falle der Scheidung von einem Unionsbürger sich an den entsprechenden Regelungen des Vorschlages betreffend des Rechtes auf Familienzusammenführung orientieren. Ein eigenes Aufenthaltsrecht ist nur zu gewährleisten, wenn besonders schwierige Umstände vorliegen. Darüber hinaus steht die Gewährung eines eigenen Aufenthaltstitels im Ermessen der Mitgliedstaaten;

5. **schlägt vor**, dass das Recht auf Daueraufenthalt für ausländische Unionsbürger, die sich vier Jahre lang ununterbrochen in dem Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten haben, deutlich gefasst werden sollte und dass Haftzeiten, die aufgrund strafrechtlicher Verurteilungen verbüßt wurden, hierfür nicht angerechnet werden dürfen;

Charta der Grundrechte

6. **ruft** die Mitgliedstaaten **dringend auf**, sich an die Zielvorgaben der Charta der Grundrechte zu halten, und bekräftigt seine Forderung, die Charta formal in die Verträge aufzunehmen;
7. **schlägt vor**, dass die Europäische Union und die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen ergreifen, um die Charta der Grundrechte mit Erläuterung jedem Bürger einfach und kostenlos zugänglich zu machen;

Unionsbürgerschaft

8. **schlägt vor**, im Interesse einer besseren Informiertheit der Unionsbürger über ihre Rechte sowie über die Kompetenzen der Europäischen Union und ihrer Institutionen Folgendes zu erwägen:
 - TV-Informationenkampagnen,
 - den Wortlaut "Europäische Union – Kennen Sie Ihre Rechte?" mit der Telefonnummer des Call-Centers "Europe Direct" auf allen Werbetafeln für EU-finanzierte Projekte anzuführen,
 - die Verbreitung von Informationsunterlagen über Schulen und sonstige Bildungseinrichtungen, die gesamtstaatlichen, regionalen und kommunalen Einrichtungen, über Krankenhäuser u.v.m.,
 - innovative Direktmarketingkampagnen (Logos auf Briefmarken mit der Telefonnummer des Call-Centers "Europe Direct"),
 - Detailinformationen auf den Internetseiten des Call-Centers "Europe Direct";
9. **schlägt vor**, dass die Mitgliedstaaten die Daten des Call-Centers "Europe Direct" in neu ausgestellte Pässe aufnehmen;
10. **ersucht darum**, dass er an künftigen Informationskampagnen bei Kommunalwahlen beteiligt wird, um die Rechte der Unionsbürger fördern zu können; er möchte zudem stärker in die Informations- und Kommunikationspolitik der Europäischen Kommission

eingebunden werden. Das Kooperationsprotokoll zwischen der Kommission und dem Ausschuss der Regionen könnte als Grundlage für einen Weg zur Sicherstellung einer besseren Kommunikation mit den Bürgern dienen;

11. **empfiehlt**, dass die Kommission eine Arbeitsgruppe auch mit Vertretern des Ausschusses der Regionen einrichtet, die untersucht, wie der Begriff der Unionsbürgerschaft in den einzelnen Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene bekannt gemacht werden kann; sie sollte ferner strategische Leitlinien für eine bessere Verbreitung des Begriffs erarbeiten;

Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei Kommunalwahlen

12. **schlägt vor**, soweit dies wirtschaftlich vertretbar ist, die Informationsbroschüren, die der Aufnahmemitgliedstaat wahlberechtigten ausländischen Unionsbürgern zukommen lässt, in den Amtssprachen der Gemeinschaft zu halten, damit die ausländischen Unionsbürger sich leichter über ihre Wahlrechte informieren können. Außerdem sollte alle Behördenpost für ausländische Unionsbürger die genauen Telefonnummern enthalten, unter denen Informationen über die Wahlrechte eingeholt werden können;
13. **empfiehlt**, die Initiative zur Erprobung elektronischer Abstimmungsverfahren bei Kommunalwahlen weiter zu verfolgen;
14. **schlägt vor**, dass dort, wo es ein Wählerverzeichnis gibt, ein gemeinsames Verzeichnis mit entsprechenden Ergänzungen zusammengestellt wird, in dem inländische und ausländische EU-Wahlberechtigte geführt werden, die für alle Wahl- bzw. Abstimmungsereignisse herangezogen würden. Neben dem Namen des ausländischen Unionswahlberechtigten würde ein Zeichen, Sigel oder anderes, vom Mitgliedstaat festzulegendes Symbol stehen, das die verschiedenen Wahlen kennzeichnet, bei denen die Person wahlberechtigt ist. Damit würde die Zusammenstellung von Statistiken über die Eintragung ausländischer Unionsbürger erleichtert werden, ohne dass das Recht auf Schutz der Privatsphäre angetastet würde;
15. **regt an**, die gesamtstaatlichen, regionalen und lokalen Behörden aufzurufen, aktiver an der Identifizierung und Informierung ausländischer Unionsbürger über das Verfahren zum Eintrag in das Wählerverzeichnis und ihre Wahlberechtigung mitzuwirken;
16. **empfiehlt**, dass diejenigen Mitgliedstaaten, in denen es keine automatische Aufnahme in das Wählerverzeichnis gibt, erforderlichenfalls eine Regelung einführen, die Wahlberechtigten, die nicht in das eigentliche Wählerverzeichnis aufgenommen worden sind, den Antrag auf Eintrag in das Verzeichnis und die Eintragung selbst erleichtern. Jeder Mitgliedstaat muss die für ihn am besten geeignete Regelung treffen;
17. **empfiehlt**, dass die Mitgliedstaaten älteren und behinderten Bürgern, Studenten und Arbeitnehmern sowie Personen, denen es nicht möglich ist, ihr Wahlrecht am Wahltag in ihrem zuständigen Wahllokal auszuüben, die Wahlteilnahme anderweitig ermöglichen;
18. **empfiehlt**, dass dies zu einer vorrangigen Aufgabe im Hinblick auf das Europäische Jahr der Menschen mit Behinderungen 2003 wird;
19. **weist darauf hin**, dass die Ausnahmeregelung im Lichte der beabsichtigten

Erweiterung der Europäischen Union besonderes Gewicht erhält;

20. **empfiehlt**, dass nach dem Beitritt der nächsten Gruppe von Bewerberländern und nach der Umsetzung der Richtlinie in deren einzelstaatliches Recht sowie ihrer Anwendung bei Kommunalwahlen ein weiterer Bericht über die Anwendung der Richtlinie 94/80/EG erstellt wird. Dieser wäre für die Auswertung der Trends nach dem Beitritt nützlich;
21. **ist der Auffassung**, dass in Ergänzung zu dem Fragebogen eine unabhängige Arbeitsgruppe eingerichtet werden sollte, die bewertet, welche Maßnahmen in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine verstärkte Wählerregistrierung unternommen und welche Erfolge bei ausländischen Unionsbürgern erzielt wurden. Im Geiste des Kooperationsprotokolls mit der Europäischen Kommission sollte der Ausschuss stärker in alle Phasen der Berichtserstellung und in die Arbeitsgruppe eingebunden werden.

Brüssel, den 21. November 2002

Der Präsident

Der Generalsekretär

des Ausschusses der Regionen

des Ausschusses der Regionen

Albert BORE

Vincenzo FALCONE

¹ ABl. C 156 vom 6.6.2000, S. 1.

² ABl. C 22 vom 24.1.2001, S. 1.

³ ABl. C 144 vom 16.5.2001, S. 42.

⁴ ABl. C 192 vom 12.8.2002, S. 17.

--

CdR 121/2002 fin (EN) MK/S-UR/el

CdR 121/2002 fin (EN) MK/S-UR/el