

RELEX - 005

Brüssel, den 18. Dezember 2002

STELLUNGNAHME

des Ausschusses der Regionen

vom 20. November 2002

zu dem

"Geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung"

KOM(2002) 225 endg. – 1999/0258 (CNS)

Der Ausschuss der Regionen

GESTÜTZT AUF den geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (KOM(2002) 225 endg. – 1999/0258 (CNS));

AUFGRUND des Beschlusses des Rates vom 23. Mai 2002, den Ausschuss der Regionen gemäß Artikel 265 Absatz 1 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu diesem Vorschlag zu ersuchen;

AUFGRUND des Beschlusses seines Präsidiums vom 12. März 2002, die Fachkommission für Außenbeziehungen mit der Erarbeitung der diesbezüglichen Stellungnahme zu beauftragen;

AUFGRUND der Sondertagung des Europäischen Rates vom 15./16. Oktober 1999 in Tampere, auf der die Notwendigkeit anerkannt wurde, die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über die Bedingungen für die Zulassung und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen aufgrund einer gemeinsamen Bewertung der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklungen innerhalb der Union sowie der Lage in den Herkunftsländern anzunähern;

AUFGRUND der Sondertagung des Europäischen Rates vom 15./16. Oktober 1999 in Tampere, auf der bekräftigt wurde, dass die Europäische Union eine gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufhalten, sicherstellen müsse, und eine energischere Integrationspolitik darauf ausgerichtet sein sollte, ihnen Rechte und Pflichten zuzuerkennen, die denen der Unionsbürger vergleichbar sind;

GESTÜTZT AUF den Bericht des Europarates "Diversity and cohesion: new challenges for the integration of immigrants and minorities" (Juli 2000);

AUFGRUND des Beschlusses des Europäischen Rates vom 14./15. Dezember 2001 in Laeken, in dem bestätigt wurde, dass eine echte gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik die Verabschiedung gemeinsamer Normen für die Verfahren der Familienzusammenführung voraussetzt;

GESTÜTZT AUF seine Stellungnahme vom 16. Mai 2002 zur Einwanderungspolitik und Asylpolitik (CdR 93/2002 fin)¹;

AUFGRUND der Tagung des Europäischen Rates vom 21./22. Juni 2002 in Sevilla, auf der die Notwendigkeit der Entwicklung einer gemeinsamen Einwanderungspolitik der Europäischen Union und der Integration der Einwanderer, die sich rechtmäßig in der Union aufhalten, bekräftigt wurde, sowie des Beschlusses des Rates, vor Juni 2003 die Bestimmungen über den Status von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen zu billigen;

GESTÜTZT AUF die Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (CES 857/2002);

GESTÜTZT AUF den von der Fachkommission für Außenbeziehungen am 26. September 2002 angenommenen Stellungnahmeentwurf (CdR 243/2002 rev. 1) (Berichterstatte(rin): **Ruth Coleman**, Mitglied des Grafschaftsrats von North Wiltshire (UK/ELDR));

IN ERWÄGUNG NACHSTEHENDER GRÜNDE:

- Gerechte, gemeinsame Bestimmungen über Familienzusammenführung werden zur erfolgreichen Integration von Drittstaatsangehörigen und ihren Familien in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt des Aufnahmelandes beitragen;
- in vielen Mitgliedstaaten herrscht ein gravierender Mangel an qualifizierten Arbeitnehmern, insbesondere im Gesundheits- und Bildungswesen sowie im IT-Bereich, wodurch die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union in Mitleidenschaft gezogen wird. Eine gemeinsame Politik, die dem Bedürfnis nach Integration und Familienzusammenführung von Wanderarbeitnehmern nachkommt, wird dazu beitragen, dass qualifizierte Drittstaatsangehörige die Arbeitsaufnahme in der Europäischen Union als attraktiv ansehen;
- unterschiedliche kulturelle Bindungen, historische und geographische Faktoren haben dazu geführt, dass Anträge von Drittstaatsangehörigen auf Familienzusammenführung mit ihren Familienangehörigen in den einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen unterschiedlicher Politiken und Verfahren behandelt werden;

- im Interesse einer verlässlichen Sicherheit für die Antragsteller und die Mitgliedstaaten bedarf es einer EU-weiten gemeinsamen Politik der Familienzusammenführung, welche die Familie schützt und das Familienleben achtet;
- aufgrund der bevorstehenden Erweiterung der Europäischen Union ist das Erfordernis umso dringlicher, zu einer EU-weiten gemeinsamen Politik der Familienzusammenführung zu gelangen;
- die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften spielen eine wichtige Rolle bei der Integration von Drittstaatsangehörigen und ihrer Familien in die Zivilgesellschaft und in den Arbeitsmarkt der Europäischen Union;

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

1. Standpunkte des Ausschusses der Regionen

Der Ausschuss der Regionen

1. **begrüßt** den Vorschlag, dass die Verfahren für die Prüfung von Anträgen auf Familienzusammenführung – unter Berücksichtigung der normalen Arbeitsbelastung der Verwaltungen der Mitgliedstaaten – eine effiziente Abwicklung gewährleisten, transparent und angemessen sein und den Betroffenen Rechtssicherheit bieten müssen;
2. **stellt mit Sorge fest**, dass der geänderte Vorschlag eine Abkehr von einem Rechtsanspruch auf Familienzusammenführung hin zu einem verfahrensorientierten Ansatz vollzieht und bedauert die Tatsache, dass das ursprüngliche Ziel des "Rechts auf Familienzusammenführung", wie im ursprünglichen Vorschlag der Kommission von 1999 formuliert, abgeschwächt wurde, um zu einer minimalen gemeinsamen Grundlage zu kommen, die "Bedingungen festschreibt, in denen das Recht auf Familienzusammenführung ausgeübt wird"; Sonderfälle, bei denen die Gewährung des Aufenthaltsrechts sinnvoll erscheint, sollten berücksichtigt werden.
3. **begrüßt** den Vorschlag in Artikel 3 Absatz 6, dass diese Richtlinie nicht zur Einführung weniger günstiger Bedingungen als jener führen darf, die bereits in den Mitgliedstaaten gelten;
4. **ist besorgt darüber**, dass nach Artikel 4 die Zulassung von Familienangehörigen nur für traditionelle Familien bzw. Kernfamilien obligatorisch ist (Ehegatte des Zusammenführenden und minderjährige Kinder einschließlich adoptierter Kinder). Die unterschiedlichen Bestimmungen, die in den einzelnen Mitgliedstaaten für die Behandlung anderer Familienangehöriger gelten, können zu Rechtsunsicherheit und Rechtsstreitigkeiten führen;

5. **sieht mit besonderer Sorge**, dass nicht verheiratete Lebenspartner, uneheliche Kinder und erwachsene Abhängige des Zusammenführenden in den einzelnen Mitgliedstaaten womöglich unterschiedlich behandelt werden und dies Rechtsstreitigkeiten unter Berufung auf die Menschenrechtskonvention (hinsichtlich der Achtung des Familienlebens) zur Folge haben kann;
6. **nimmt zur Kenntnis**, dass gemäß Artikel 4 Absatz 3 und Artikel 5 Absatz 2 des Richtlinienvorschlags die Mitgliedstaaten einem nicht verheirateten Lebenspartner, der mit dem Zusammenführenden in einer auf Dauer angelegten Beziehung oder in einer eingetragenen Lebenspartnerschaft lebt, die Einreise in ihr und den Aufenthalt in ihrem Hoheitsgebiet gestatten können. Er stellt ferner fest, dass es in zahlreichen Drittstaaten keinerlei Bestimmungen für eingetragene Partnerschaften - weder für verschiedengeschlechtliche noch für gleichgeschlechtliche Partner - gibt. **Er ist besorgt darüber**, dass die Richtlinie die Rechte gleichgeschlechtlicher Partner in einer stabilen, dauerhaften Partnerschaft und die Rechte der Kinder in solchen Partnerschaften unerwähnt lässt;
7. **begrüßt** die größere Flexibilität, wonach es im Ermessen der Mitgliedstaaten liegt, Anträge zu akzeptieren, die gestellt werden, wenn sich die Familie noch außerhalb ihres Hoheitsgebietes bzw. wenn sie sich bereits in ihrem Hoheitsgebiet aufhält;
8. **begrüßt** die in Artikel 5 Absatz 4 festgelegte Angleichung der Fristen für die Entscheidung über einen Antrag, ist jedoch **besorgt darüber**, dass, wenn bei Ablauf der Frist noch keine Entscheidung ergangen ist, sich die Folgen nach dem innerstaatlichen Recht richten und dass dies mitunter zur Ablehnung infolge von Verwaltungsverzögerungen führen kann. **Der Ausschuss stellt fest**, dass aus diesen Gründen ähnliche Fälle in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Ergebnisse und eine Anrufung des Europäischen Gerichtshofes zur Folge haben können;
9. **ist besorgt darüber**, dass – abgesehen von den in Artikel 15 genannten Notverfahren, welche die Mitgliedstaaten einleiten können, - der Richtlinienvorschlag den Status von Familienangehörigen nach der Scheidung oder der Trennung von dem Zusammenführenden bzw. nach dessen Tod unerwähnt lässt;
10. **sieht mit Sorge**, dass sich der Richtlinienvorschlag nicht mit der Frage der Visumkosten für Familienangehörige von Drittstaatsangehörigen befasst;
11. **nimmt zur Kenntnis**, dass langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige zwar einen Antrag auf Familienzusammenführung in einem Mitgliedstaat mit Aussicht auf Erfolg stellen können, ist allerdings besorgt darüber, dass, falls sie anschließend von ihrem Recht auf Arbeitssuche in einem anderen Mitgliedstaat (KOM (2001) 127 endg.) Gebrauch machen, ihren Familien womöglich der Nachzug verwehrt wird, da in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Bestimmungen der Familienzusammenführung gelten. Diese Behandlung kann der Verpflichtung zum Schutz der Familie und zur Achtung des Familienlebens, auf deren Stärkung der Richtlinienvorschlag abzielt, zuwiderlaufen;
12. **ist besorgt darüber**, dass das Vereinigte Königreich, Dänemark und Irland gemäß dem jeweiligen Protokoll für diese Mitgliedstaaten von ihrem Recht Gebrauch gemacht haben, sich gegen die Anwendung der vorgeschlagenen Richtlinie in ihrem Hoheitsgebiet zu entscheiden. Der Ausschuss sieht mit Sorge, dass

- a. diese Mitgliedstaaten mit ihrer unterschiedlichen Geschichte und Erfahrung keinen Beitrag zu den gemeinsamen Bestimmungen des Rechts auf Familienzusammenführung leisten werden, und
- b. im Falle einer späteren Anwendung der Richtlinie in diesen Mitgliedstaaten die von der EU letztendlich verabschiedeten Regelungen ihren Bedürfnissen womöglich nicht gerecht werden;
 - 13. **stellt fest**, dass gemäß dem Dubliner Übereinkommen die Zusammenführenden bei ihrem Ersuchen um Aufnahme in die Europäische Union nur eine begrenzte Wahl haben – sie können entweder in einem Mitgliedstaat Aufnahme finden, zu dem sie eine Verbindung haben, etwa ein dort bereits ansässiger Familienangehöriger, oder in dem ersten EU-Mitgliedstaat, in den sie einreisen. **Nach Ansicht des Ausschusses** ist es daher sehr wichtig, dass EU-weit ein gemeinsames System der Familienzusammenführung gilt;
 - 14. **ist sehr besorgt**, dass das Fehlen einer gemeinsamen Regelung für die Familienzusammenführung im Zuge der Erweiterung der Europäischen Union zahlreiche Probleme verursachen kann. Ohne gemeinsame Regeln werden sich die Unterschiede der Systeme der Familienzusammenführung in den einzelnen Mitgliedstaaten noch verstärken. **Daher begrüßt** der Ausschuss den Vorschlag in Artikel 20 der Richtlinie, dass die Mitgliedstaaten die notwendigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften bis spätestens 31. Dezember 2003 erlassen;
 - 15. **ist der Ansicht**, dass viele kommunale und regionale Gebietskörperschaften (zusammen mit anderen Partnern) aufgefordert sind, verschiedene Leistungen bereitzustellen, wie z.B.:
 - a. über die üblichen, für die Angehörigen vieler EU-Mitgliedstaaten bereitgestellten Leistungen hinausgehende Sonderleistungen, beispielsweise Informationen in einer für den Empfänger verständlichen Sprache, besondere medizinische und psychologische Betreuung,
 - b. Leistungen zur Integration neuer aufenthaltberechtigter Personen in die Zivilgesellschaft und in den Arbeitsplatz, Routineleistungen wie Unterbringung oder Schul- und Berufsbildung,
 - c. die Kosten für die Bereitstellung dieser Leistungen werden jedoch in unverhältnismäßiger Höhe auf einige Kommunen und Regionen entfallen.
 - 16. **unterstreicht seine Überzeugung**, dass die Familienzusammenführung zu einer sozio-kulturellen Stabilität beiträgt und die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Mitgliedstaaten erleichtert. Soziale Integration kann jedoch nicht ohne gleichberechtigten Zugang zu Bildung, Beschäftigung und Fortbildung existieren;
 - 17. **ist der Auffassung**, dass unterschiedliche Vorschriften in den Mitgliedstaaten zu Ungewissheit über das mögliche Ergebnis eines Antrags und möglicherweise zu Rechtsstreitigkeiten unter Berufung auf die allgemeinen Menschenrechte bzw.

Kinderrechte führen werden. **Er ist ferner der Ansicht**, dass derartige Unklarheiten Entscheidungen über Anträge und Rechtsmittel verzögern werden und die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften unter Umständen verpflichtet sein werden, die Zusammenführenden über einen sehr langen Zeitraum zu unterstützen.

2. Empfehlungen des Ausschusses der Regionen

Der Ausschuss

1. **unterstützt** die Einführung einer gemeinsamen Regelung für die Familienzusammenführung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufhalten, die konsequent, transparent und gerecht ist, um den Zusammenführenden und den Mitgliedstaaten eine adäquate Ergebnissicherheit zu gewährleisten;
2. **empfiehlt**, die obligatorische Definition der Familie auf nicht verheiratete Lebenspartner in einer dauerhaften Partnerschaft, uneheliche Kinder und erwachsene Unterhaltsberechtigte des Zusammenführenden auszudehnen;
3. **empfiehlt**, das Recht nicht verheirateter Lebenspartner in auf Dauer angelegten Partnerschaften oder in eingetragenen Partnerschaften auf Familienzusammenführung um das Recht gleichgeschlechtlicher Lebenspartner in einer solchen Partnerschaft und auf die Kinder in einer solchen Partnerschaft zu erweitern;
4. **empfiehlt**, das Recht von Familienangehörigen, nach einer Scheidung oder Trennung von dem Zusammenführenden oder nach dessen Tod in der EU zu verbleiben, in die Richtlinie aufzunehmen;
5. **empfiehlt**, dass Recht auf Zugang zu Bildung, Beschäftigung und Fortbildung dem geltenden Recht für EU-Bürger anzupassen;
6. **empfiehlt**, dass ein Antrag als angenommen gilt, wenn ein Mitgliedstaat innerhalb der in der Richtlinie festgesetzten Fristen keine Entscheidung trifft;
7. **fordert** die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, zu erwägen, ob den Familienangehörigen von Drittstaatsangehörigen, die eine Familienzusammenführung beantragt haben, kostenlose Visa erteilt werden können;
8. **empfiehlt**, dass die Familie eines Drittstaatsangehörigen, welcher der Aufenthalt in einem Mitgliedstaat zwecks Familienzusammenführung gestattet wurde, berechtigt ist, den Drittstaatsangehörigen in einen anderen Mitgliedstaat zu begleiten, in dem er/sie eine Beschäftigung findet, auch wenn den Familienangehörigen selbst zu diesem Zeitpunkt noch keine eigene Aufenthaltsgenehmigung erteilt wurde;
9. **empfiehlt** der Kommission, vor der Erweiterung der Europäischen Union umfassendere gemeinsame Vorschriften über Familienzusammenführung zu erwägen, die auch von den neuen Mitgliedstaaten angenommen werden;
10. **empfiehlt**, dass die Mitgliedstaaten die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften (und Partnerorganisationen) mit angemessenen und ausreichenden Mitteln ausstatten, um den Familien von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufhalten, die für die

Familienzusammenführung notwendigen Unterstützungsleistungen bereitzustellen;

11. **fordert** die Kommission **nachdrücklich auf**, neben den humanitären Gesichtspunkten auch die sozialen Gesichtspunkte der Familienzusammenführung zu erwägen, insbesondere den Zugang zum Arbeitsmarkt, durch den eine mögliche Abhängigkeit von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften verringert werden könnte.

Brüssel, den 20. November 2002

Der Präsident

Der Generalsekretär

des Ausschusses der Regionen

des Ausschusses der Regionen

Albert BORE

Vincenzo FALCONE

¹ ABl. C 278 vom 14.11.2002, S. 44.

--

CdR 243/2002 fin (FR) CF-R/mm

CdR 243/2002 fin (FR) CF-R/mm