

CONST-014

Brüssel, den 12. Dezember 2003

STELLUNGNAHME

des Ausschusses der Regionen
vom 20. November 2003

zum Thema

"Die lokale und regionale Dimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts"

DER AUSSCHUSS DER REGIONEN

AUFGRUND des Beschlusses seines Präsidiums vom 1. Juli 2003, die Fachkommission für konstitutionelle Fragen und Regieren in Europa gemäß Artikel 265 Absatz 5 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft mit der Erarbeitung einer Stellungnahme zu dem Thema "Die lokale und regionale Dimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" zu beauftragen;

GESTÜTZT auf die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Tampere, Laeken, Sevilla und Thessaloniki;

GESTÜTZT auf die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Anzeiger der Fortschritte bei der Schaffung eines "Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" in der Europäischen Union – Halbjährliche Aktualisierung (1. Halbjahr 2003) (KOM(2003) 291 endg. vom 22.5.2003);

GESTÜTZT auf die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Anzeiger der Fortschritte bei der Schaffung eines "Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" in der Europäischen Union – Halbjährliche Aktualisierung (2. Halbjahr 2002) (KOM(2002) 738 endg. vom 16.12.2002);

GESTÜTZT auf die Entschließung des Europäischen Parlaments zu den im Jahre 2002 bei der Verwirklichung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erzielten Fortschritten (Berichterstatterin: Baroness Sarah Ludford) (B5-0193/2003);

GESTÜTZT auf den Entwurf des Europäischen Konvents eines Vertrags über eine Verfassung für Europa (CONV 850/03), insbesondere:

- die Verankerung des RdFSR in Teil I (Artikel 41) und in Teil III (Artikel 158 bis 178);

GESTÜTZT auf seine Stellungnahmen zu einzelnen Rechtsetzungsprojekten des RdFSR, insbesondere in den Bereichen Einwanderung, Stellung und Integration von Drittstaatsangehörigen;

GESTÜTZT auf seinen von der Fachkommission für konstitutionelle Fragen und Regieren in Europa am 26. September 2003 angenommenen Entwurf einer Stellungnahme (CdR 61/2003 rev. 2) (Berichterstatter: Herr Winter, Landrat des Kreises Saarlouis (DE/SPE)).

GESTÜTZT auf die Debatten der Fachkommission für konstitutionelle Fragen und Regionen in Europa im Rahmen des Seminars "Die lokale und regionale Dimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts", das am 7. November 2003 in Caserta (IT) stattfand, in denen herausgestellt wurde, wie wichtig es ist, einerseits die Komplementarität zwischen den verschiedenen Regierungsebenen zu festigen und andererseits die interinstitutionelle Zusammenarbeit auf europäischer Ebene zu entwickeln;

verabschiedete auf seiner 52. Plenartagung am 19./20. November 2003 (Sitzung vom 20. November) einstimmig folgende Stellungnahme:

*

* *

1. Standpunkte des Ausschusses der Regionen

Der Ausschuss der Regionen

1. **weist drauf hin**, dass er zu den einzelnen Rechtsetzungsvorschlägen der Kommission, insbesondere in den Bereichen Einwanderung, Stellung und Integration von Drittstaatsangehörigen, bereits Stellungnahmen zu Rechtsetzungsprojekten abgegeben hat;
2. **hält es darüber hinaus** vor dem Hintergrund der großen Bedeutung des in Tampere (Oktober 1999) vom Europäischen Rat Sevilla (Juni 2002) und Thessaloniki (Juli 2003) beschlossenen Rechtssetzungsprogramms für legislative und operative Maßnahmen zur Verwirklichung des RdFSR sowie der Folgebeschlüsse des Europäischen Rates von Laeken (Dezember 2001);
3. und mit Blick auf den Entwurf des Konvents für eine zukünftige Verfassung der Union für erforderlich, eine Stellungnahme zum RdFSR und zum Tampere-Prozess als Ganzes zu erarbeiten;
4. **stellt** – da die Gesetzgebung zu den ordnungspolitischen Instrumenten des RdFSR demnächst abgeschlossen sein wird – **fest**, dass die Verwirklichung des RdFSR insbesondere in den Bereichen "Prävention und Vermeidung von Kriminalität" und "soziale wie wirtschaftliche Integration der sich legal im Unionsgebiet aufhaltenden Angehörigen von Drittstaaten" in dieser Stellungnahme vorrangig zu behandeln ist;
5. und **stellt** in diesem Zusammenhang **fest**, dass – da der Verfassungsentwurf des Konvents eine den gegebenen Zuständigkeitsregeln in mehreren Mitgliedstaaten entsprechende Einbindung der regionalen und lokalen Ebene

nicht vorsieht – in dieser Stellungnahme auch auf institutionelle Gesichtspunkte eingegangen werden muss.

2. Empfehlungen des AdR

Der Ausschuss der Regionen

1. **stellt fest**, dass die Politik zur Verwirklichung des RdFSR für die Bürger wie für die regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften von großer Bedeutung ist und **verweist** in diesem Zusammenhang auf die im folgenden zitierten Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere, in dem die bürgerschaftliche Dimension klar zum Ausdruck gebracht wurde. "Die Europäische Union hat für ihre Bürger bereits die wichtigsten Komponenten eines gemeinsamen Raums des Wohlstands und des Friedens geschaffen: den Binnenmarkt, die Wirtschafts- und Währungsunion und die Fähigkeit, globalen politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen zu begegnen. Die im Vertrag von Amsterdam enthaltene Herausforderung besteht nunmehr darin sicherzustellen, dass Freiheit, die das Recht auf Freizügigkeit in der gesamten Union beinhaltet, in einem Rahmen der Sicherheit und des Rechts in Anspruch genommen werden kann, der für alle zugänglich ist. Dieses Vorhaben geht auf die von den Bürgern häufig geäußerten Anliegen ein und hat unmittelbare Auswirkungen auf ihr tägliches Leben"¹.

"Bei der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sollten die Grundsätze der Transparenz und der demokratischen Kontrolle tragende Elemente sein. Wir müssen einen offenen Dialog mit der Bürgergesellschaft über die Ziele und Grundsätze dieses Raums entwickeln, um eine bessere Akzeptanz und mehr Unterstützung seitens der Bürger zu erreichen. Um die Vertrauenswürdigkeit der Behörden zu wahren, sollten gemeinsame Standards zur Integrität der Behörden entwickelt werden"²;

2. **bekräftigt diese Auffassung und stellt fest**, dass die Bürger von der Union zu Recht erwarten können, dass sie der durch schwere Kriminalität bedingten Bedrohung ihrer Freiheit und ihrer gesetzlichen Rechte entgegenwirkt. Dies erfordert gemeinsame Anstrengungen, um unionsweit Kriminalität und kriminelle Organisationen zu verhüten und zu bekämpfen. Es müssen gemeinsam polizeiliche und justizielle Ressourcen bereit gestellt werden, um zu gewährleisten, dass es in der Union keine Verstecke für Straftäter oder die Erträge aus Straftaten gibt;
3. **verweist** in diesem Zusammenhang **auf** die vertikale Dimension des RdFSR, die sich aus den in den Teilräumen unterschiedlichen Bedingungen der Verwirklichung des RdFSR, der Bürgernähe und aus den Zuständigkeiten der regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften ergibt; **verweist auf** die Notwendigkeit, die Sicherheit im Alltag der europäischen Bürger in der Union zu verstärken, insbesondere in städtischen Gebieten ;
4. **erinnert daran**, dass

- in mehreren Mitgliedstaaten die dezentralen Gebietskörperschaften für die Bereiche Justiz, Polizei und Inneres sowohl für die Gesetzgebung wie deren Umsetzung zuständig sind,
 - dass die Kommunen für die Gefahrenabwehr im Rahmen ihrer Zuständigkeit für Sicherheit und Ordnung im örtlichen Bereich als Selbstverwaltungskörperschaften verantwortlich sind bzw. – je nach mitgliedstaatlicher Kompetenzordnung – im Auftrag des Staates tätig werden,
 - die regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften zahlreiche Leistungen der Daseinsvorsorge bereitstellen, die zur Prävention von Kriminalität und zur sozialen wie wirtschaftlichen Integration beitragen;
5. **erinnert** zusätzlich **daran**, dass RdFSR nicht in einem abstrakten Rechtsraum umgesetzt wird, sondern in der Konkretheit der jeweiligen räumlichen Verhältnisse, die durch territoriale Besonderheiten wie starke räumliche Konzentration von Drittstaatsangehörigen, sozial und wirtschaftsbedingte Ausgrenzung und Marginalisierung, überdurchschnittliche Kriminalitätsraten, Lage an den Außen- und Binnengrenzen gekennzeichnet sein können und dass die davon betroffenen Gebiete in ihrer sozialen, kulturellen wie wirtschaftlichen Entwicklung oft erheblich beeinträchtigt sind, sowie zusätzliche Verwaltungs- wie Finanzleistungen in erheblichem Umfang zu tragen haben;
 6. **erwartet**, dass auch die Europäische Union die Zuständigkeiten der lokalen und regionalen Ebene respektiert und in allen Angelegenheiten, die damit in Zusammenhang stehen, mit den zuständigen Instanzen zusammenarbeitet;
 7. **weist** auf die besondere Problemstellung für die an den Außengrenzen liegenden Regionen und Kommunen in den Beitrittsländern **hin**, die innerhalb kürzester Zeit wichtige Aufgaben zur Sicherung an den Außengrenzen zu übernehmen haben;
 8. **stellt ergänzend fest**, dass auch an den Binnen- und Außengrenzen der jetzigen Union und an den Binnengrenzen der künftigen Mitgliedstaaten die Aufrechterhaltung eines hohen Sicherheitsniveaus nach wie vor besondere Anstrengungen erforderlich macht;
 9. **macht deutlich**, dass gerade beim Schutz der Freiheit und beim Schutz vor Kriminalität elementare Bedürfnisse der Menschen befriedigt werden. Damit wird bei diesen Themen den Bürgerinnen und Bürgern der Union der Nutzen eines zusammenarbeitenden Europas besonders deutlich. Die Gewährleistung der Inneren Sicherheit obliegt vielfach der regionalen und lokalen Ebene;
 10. und **regt** in diesem Zusammenhang Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Sicherheitsniveaus durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit **an** (Förderung der Mehrsprachigkeit, Öffnung von Grenzübergängen, Zusammenarbeit der lokalen Polizeibehörden, der Wirtschaftskammern, der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen und der Jugendarbeit);

11. und **regt an**, auf der Ebene der jeweils betroffenen Mitgliedstaaten die rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass regionale und kommunale Gebietskörperschaften und andere öffentliche Einrichtungen in den Grenzregionen Kooperationsverträge abschließen können;

Umsetzung des Tampere-Programms

12. Bei der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sollten die Grundsätze der Transparenz und der demokratischen Kontrolle tragende Elemente sein. Wir müssen einen offenen Dialog mit der Bürgergesellschaft über die Ziele und Grundsätze dieses Raums entwickeln, um eine bessere Akzeptanz und mehr Unterstützung seitens der Bürger zu erreichen;
13. **teilt** daher die Auffassung des Europäischen Parlamentes, dass gerade im sensiblen Politikbereich des RdFSR die demokratische Rechenschaftslegung unabdingbar ist;
14. **stellt** befriedigt **fest**, dass – gemäß dem letzten Anzeiger für das erste Halbjahr 2003 – die Kommission feststellt, dass die Verzögerungen bei der Umsetzung des Tampere-Programms teilweise aufgeholt werden konnten und dass die griechische und italienische Präsidentschaft die fristgerechte Einhaltung des Terminplanes zum Schwerpunkt ihrer Tätigkeiten gemacht haben;
15. **nimmt** darüber hinaus jedoch mit Sorge **zur Kenntnis**, dass die Kommission in der Bewertung der Umsetzung des Tampere-Programms zu dem Ergebnis kommt, dass die Gefahr bestehe, dass "die vereinbarten Instrumente im Vergleich zu den Ambitionen von Tampere [...] im Endeffekt weniger Wirkung entfalten (dürften) als erwartet" und dass bei verschiedenen Legislativprojekten eine Politik "des kleinsten gemeinsamen Nenners stattfindet und dass der zusätzliche Nutzen des gemeinsamen europäischen Handelns kaum zum Tragen kommt";
16. **fordert**, dass nach Abschluss der vom Gipfel in Tampere in Auftrag gegebenen Arbeiten zur Errichtung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zur Fortschreibung des gemeinschaftlichen Kampfes gegen die Kriminalität und den Terrorismus ein neues Programm der Europäischen Union (Tampere II) vorgelegt wird;
17. **fordert**, dass – soweit im konkreten Fall von Bedeutung – bei den Gesetzgebungsvorhaben der RdFSR und der Ausarbeitung von operativen Maßnahmen die Gesichtspunkte
 - der Folgenabschätzung, sowohl der Wirksamkeit und der Praktikabilität sowie der Kosten,
 - der Subsidiarität,
 - der Prüfung der Möglichkeit der Gefahrenabwehr durch Prävention,

- der Übereinstimmung mit den sich aus besonderen, regionalen und örtlichen Gegebenheiten ergebenden Sachverhalten und institutionellen Bedingungen und
- der Information, der Koordination und der Bewertung

berücksichtigt werden;

Operationelle Maßnahmen zur Verwirklichung des RdFSR

18. **begrüßt** die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Thessaloniki, der nicht nur auf den termingerechten Abschluss des Tampere-Programms (Mai 2004) insbesondere im Bereich Asyl und Einwanderung gedrängt hat, sondern auf die Frage der für die Verwirklichung des RdFSR notwendigen Finanzmittel der Gemeinschaft und Lastenverteilungsmechanismen im Rahmen einer Politik für die Integration von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Union aufhalten, eingegangen ist;
19. **begrüßt** insbesondere, dass absehbar die finanziellen Voraussetzungen für die Verwirklichung des RdFSR auf diesem gerade aus regionaler und kommunaler Sicht wichtigen Teilbereich der integrativen Maßnahmen geschaffen werden sollen;
20. **begrüßt**, dass Pilotprojekte für die Integration von Drittstaatsangehörigen durchgeführt werden, und hofft, dass dadurch allgemein verwertbare Erkenntnisse über ein erfolgversprechendes Vorgehen auch im regionalen und örtlichen Rahmen erarbeitet werden, die gegebenenfalls in Form von Erfahrungsberichten und Handbüchern verfügbar gemacht werden können;
21. **regt** ergänzende Studien **an**, in denen die Voraussetzungen und Instrumente der Politikverflechtung zwischen gemeinschaftlichem, regionalem und kommunalem Wirkungsbereich zum Beispiel durch Fallstudien untersucht werden;
22. **nimmt** zustimmend die Absicht **zur Kenntnis**, den Europäischen Flüchtlingsfonds, dessen Mittel zu 15% für Projekte aus dem regionalen und kommunalen Bereich verwendet werden, nach dem Jahr 2004 fortzuführen und mit mehr Mitteln auszustatten;
23. **nimmt** mit Interesse **zur Kenntnis**, dass die Kommissionsdienststellen zur Zeit prüfen, die Strukturfonds einschließlich der Gemeinschaftsinitiativen URBAN und INTERREG zur Unterstützung und Entwicklung von Instrumenten zur Verwirklichung des RdFSR in regionalen und lokalen Brennpunkten zu nutzen;
24. und **fordert** Indikatoren wie "Lage an Binnen- und Außengrenzen der EU-Beitrittslander" und "Zuwanderungsgebiete" für eine entsprechende Dimensionierung der Maßnahmen der europäischen Strukturpolitik heranzuziehen;

25. **begrüßt** die Absicht der Kommission, eine Mitteilung über die Verbrechensprävention als Grundlage für die Tätigkeitsschwerpunkte der Union noch in diesem Jahr vorzulegen;

Beteiligung der regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften und des Ausschusses der Regionen an der Verwirklichung des RdFSR

26. **verlangt** die Mitwirkung von Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in den Gremien der bestehenden und künftigen Programme, die den Erfahrungsaustausch im Bereich des RdFSR zum Ziel haben;
27. **stellt fest**, dass bei der Vergemeinschaftung der Politik zur Verwirklichung des RdFSR im Rahmen des Maastrichter und Amsterdamer Vertrages versäumt wurde, die Mitwirkung der Regionen und Kommunen und ihr europäisches Organ, den Ausschuss der Regionen, angemessen zu berücksichtigen, und weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass in mehreren Mitgliedstaaten nicht der Zentralstaat, sondern regionale Gebietskörperschaften für Justiz und Inneres zuständig sind und daher an der Erarbeitung von legislativen wie operativen Maßnahmen im Rahmen der Verwirklichung des RdFSR beteiligt werden müssen, und fordert daher, dass die Textentwürfe für die Verfassung entsprechend ergänzt werden;
28. **verlangt** in diesem Zusammenhang, dass die von der Beobachtergruppe des AdR zum Konvent eingebrachten Änderungsanträge, insbesondere zu den Artikeln

Teil I der Verfassung

- Artikel 41 [Die Verwirklichung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts]

Teil III der Verfassung

- Artikel 160 [Rolle der einzelstaatlichen Parlamente]
- Artikel 161 [Bewertungsmechanismen]
- Artikel 162 [operative Zusammenarbeit]
- Artikel 164 [Zusammenarbeit zwischen den Behörden]
- Artikel 283 [Gerichtliche Kontrolle]
- Artikel 167 [Asyl]
- Artikel 170 [Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen]
- Artikel 171 [Strafverfahren]
- Artikel 173 [Verbrechensverhütung]
- Artikel 177 [Europol]

übernommen werden, weil damit den Zuständigkeitsverhältnissen in mehreren Mitgliedstaaten Rechnung getragen wird;

29. **fordert**, dass der Ausschuss der Regionen an den Gesetzgebungsverfahren und den zur Umsetzung des RdFSR vorgesehenen Ausschüssen angemessen zu beteiligen ist.

br />

Brüssel, den 20. November 2003

Der Präsident
des Ausschusses der Regionen

Der Generalsekretär m.d.W.d.G.b.
des Ausschusses der Regionen

Albert Bore

Gehrad Stahl

¹ Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Tampere am 15./16. Oktober 1999 – Auf dem Weg zu einer Union der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: die Meilensteine von Tampere, Ziffer 2.

² Idem, Ziffer 7.

--

CdR 61/2003 fin (DE) bb

CdR 61/2003 fin (DE) bb