

Der Ausschuß der Regionen

RUDOLF HRBEK

Mit dem im Vertrag von Maastricht neu geschaffenen Ausschuß der Regionen (AdR) wird territorialen Einheiten unterhalb der Ebene der Nationalstaaten¹ die institutionalisierte Mitwirkung im Entscheidungssystem der Europäischen Union ermöglicht. Der Vertrag definiert den Ausschuß der Regionen, ganz nach dem Muster des Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA), als eine Institution, die Rat und Kommission mit beratender Aufgabe unterstützt. Die in den Artikeln 198 a-c EGV enthaltenen Bestimmungen über den AdR lassen deutlich erkennen, daß dem neuen Gremium (zunächst) nur eine Nebenrolle zugeordnet wird.

Nach Vertragsunterzeichnung begannen die Regionen — vorrangig in ihren transnationalen Dachverbänden Versammlung der Regionen Europas (VRE) und Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) — mit den Vorbereitungen für die Konstituierung der neuen Institution. Dabei ging es um ihre Zusammensetzung, um Verwaltungsunterbau und Finanzausstattung, außerdem um die Geschäftsordnung. Das Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht zum 1. November 1993 bedeutete grünes Licht für die Einsetzung des AdR. Die konstituierende Sitzung fand am 9./10. März 1994 statt.

Zusammensetzung

Der Ausschuß hat 189 Mitglieder, wobei die Aufteilung auf die Mitgliedstaaten der für den WSA entspricht. Die Mitglieder sowie eine gleiche Anzahl von Stellvertretern werden vom Rat auf Vorschlag der Mitgliedstaaten durch einstimmigen Beschluß auf vier Jahre ernannt. Wie der Vorschlag zustande kommt, bleibt den jeweiligen innerstaatlichen Regelungen überlassen. Am 27. Januar 1994 hat der Rat seinen förmlichen Beschluß zur Ernennung der Mitglieder des Ausschusses der Regionen und ihrer Stellvertreter für die erste vierjährige Amtsperiode veröffentlicht². Die Mitgliederliste zeigt, daß das neue Gremium sehr heterogen zusammengesetzt ist, was nicht nur auf den unterschiedlichen rechtlichen und politischen Status der "Regionen" zurückzuführen ist, sondern auch auf unterschiedliche Interpretationen der Vertragsbestimmung, wonach der AdR "aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften" gebildet werden soll. Strittig war, ob alle Staaten auch Repräsentanten der kommunalen Ebene entsenden sollten, oder nur diejenigen, die nicht über eine klar identifizierbare und auch rechtlich definierte "regionale" Ebene verfügen. Außerdem war zu entscheiden, ob die Mitglieder ein Wahlmandat haben

müßten oder ob auch Inhaber eines Amtes, in das sie durch Ernennung berufen wurden, in Frage kommen können.

Zusammengenommen ist die regionale Ebene im weitesten Sinn (wobei sich die entsprechenden territorialen Einheiten in ihrer Qualität nicht unerheblich voneinander unterscheiden) mit 99 Mitgliedern vertreten; dem stehen 90 Repräsentanten der kommunalen Ebene gegenüber. Da aber der Status der territorialen Einheiten unterhalb der Ebene des Gesamtstaats eine große Bandbreite aufweist, ist die Zuordnung zur regionalen oder kommunalen Ebene keineswegs eindeutig. Versteht man beispielsweise die vier Repräsentanten der dänischen Amtskommunen als Vertreter der lokalen Ebene, würde sich ein Gesamtverhältnis von 95 Vertretern von Regionen gegenüber 94 Vertretern der kommunalen Ebene ergeben.

Auch die parteipolitische Zuordnung der Mitglieder des AdR verdient Aufmerksamkeit, weil sich gezeigt hat, daß parteipolitische Verbindungen zur Kommunikation und gegenseitigen Abstimmung genutzt werden. Ob es zur Bildung fester politischer Gruppen ("Fraktionen") kommt und ob diese die praktische Arbeit des AdR stark prägen werden, wird sich bald erweisen.

Geschäftsordnung

Die Geschäftsordnung, die für die praktische Arbeit der neuen Institution wichtige Details seiner Struktur und Arbeitsweise regelt, wurde vom Ausschuß der Regionen ausgearbeitet, bedurfte aber der einstimmigen Genehmigung des Rates. Die Versammlung der Regionen Europas und der Rat der Gemeinden und Regionen Europas hatten bereits Anfang 1993 getrennte Entwürfe ausgearbeitet, die sich insbesondere dadurch unterschieden, daß letzterer den Interessen der Vertreter der kommunalen Ebene stärker Rechnung zu tragen versuchte. Sie sollten als eigenständige Untergruppe ein relativ starkes Gewicht erhalten. Ende Dezember 1993 legten beide Organisationen einen gemeinsamen Vorschlag vor. Die lange Diskussion, die bis zum Beschluß eines Geschäftsordnungstextes im April 1994 auch innerhalb des Ausschusses der Regionen fortgesetzt wurde, ist ein weiterer Indikator für das Vorhandensein deutlich unterschiedlicher Interessen und Ziele und damit für die Heterogenität der neuen Institution. Der Rat stimmte dem Geschäftsordnungsvorschlag des AdR schließlich zu.

Von Anfang an bestand Einvernehmen, daß der Ausschuß der Regionen folgende Organe haben sollte: Plenarversammlung, Präsidium und Fachkommissionen. Die Plenarversammlung soll in der Regel einmal pro Quartal (also nicht sechsmal jährlich, wie ursprünglich vorgesehen) einberufen werden. Außerordentliche Sitzungen finden auf Antrag von nur 32 Mitgliedern (statt 49) statt. Während in den Vorentwürfen Brüssel als Tagungsort für die Plenarsitzungen festgelegt wurde ("im Regelfall"), andere Orte nur "ausnahmsweise" und auf Beschluß mit absoluter Mehrheit möglich sein sollten, fehlt jetzt jede Aussage über den Sitzungsort.

Dem Präsidium sollten nach ursprünglichen Vorschlägen der Präsident, die Vizepräsidenten (nach Auffassung der VRE sechs, nach Auffassung des RGRE elf) sowie die Vorsitzenden der Fachkommissionen angehören; insgesamt sollte dieses Gremium höchstens 29 Personen umfassen. Die schließlich gefundene Regelung sieht insgesamt 30 Mitglieder vor, darunter der Präsident, der erste Vizepräsident und je ein weiterer Vizepräsident für jedes Mitgliedsland. Bei der Gesamtzusammensetzung des Präsidiums soll der Proporz zwischen den Mitgliedstaaten gewahrt werden. Dazu wurde in der ersten Sitzung abgesprochen, daß die fünf bevölkerungsstärksten Staaten je drei und die übrigen sieben Staaten je zwei Präsidiumsmitglieder stellen; hinzu kommt der Präsident.

Zur Vorbereitung der Arbeiten der Plenarversammlung sollen ständige und temporäre Fachkommissionen gebildet werden. Während erste Entwürfe die Bereiche nannten, für die ständige Kommissionen gebildet werden sollten, legt die Geschäftsordnung jetzt nur fest, daß solche Kommissionen einzurichten sind und überläßt die Entscheidung der Plenarversammlung. Auf der zweiten Sitzung des Ausschusses der Regionen am 5./6. April 1994 wurden acht ständige Fachkommissionen sowie vier sogenannte Arbeitskreise, die als Unterkommissionen bezeichnet werden können, bestimmt. Zugleich wurde festgelegt, welches Land dabei jeweils den Vorsitzenden stellt; auf jeden Mitgliedstaat kommt so ein Vorsitzender. Zusätzlich wurde eine Ad-hoc-Fachkommission für institutionelle Fragen (mit dem katalanischen Politiker Jordi Pujol als Vorsitzendem) eingesetzt³. Für die Arbeitspraxis bedeutsam dürfte die Vorschrift werden, wonach Fachkommissionen im Dringlichkeitsfall ihre Stellungnahmen, sofern sie einstimmig beschlossen wurden, Rat und Kommission sofort übergeben können, ohne daß die Plenarversammlung förmlich beschlossen hat. Die Verabschiedung im Plenum ist für die nächstfolgende Sitzung vorgeschrieben.

Ein Dissenspunkt bezog sich auf die Möglichkeit der Einrichtung von sogenannten "Gruppen", die, wie die Fachkommissionen, vorbereitende Funktionen wahrnehmen sollten. Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas hatte dies mit der offensichtlichen Absicht vorgesehen, daß sich die Vertreter der kommunalen Ebene als Gruppe mit eigenem Sekretariat konstituieren. Gemeinsamer Entwurf und endgültige Fassung der Geschäftsordnung erwähnen zwar solche "Gruppen" nicht, dennoch läßt eine Bestimmung, wonach sich Mitglieder zu Vorbereitungssitzungen treffen können, die Möglichkeit der "Gruppen"-Bildung offen. Anders als im Vorentwurf macht die Geschäftsordnung keine Aussagen darüber, ob dafür vom Generalsekretariat eine Ausstattung zur Verfügung gestellt wird, sondern überläßt dem Präsidium die Regelung der Durchführungsbestimmungen.

Die Beteiligung von Nichtmitgliedern des Ausschusses der Regionen an dessen Arbeiten, vom Rat der Gemeinden und Regionen Europas initiiert und dann in den gemeinsamen Entwurf aufgenommen, ist nun ausgeschlossen.

Während nach den Vorstellungen des Rates der Gemeinden und Regionen die Mitglieder des Ausschusses der Regionen ein Wahlmandat haben sollten, ist

dieses jetzt nicht obligatorisch. Damit ist die Entsendung von Staatssekretären oder anderen hochrangigen Beamten — beispielsweise auch als stellvertretende Mitglieder — möglich, war für einzelne Regionen (etwa auch die deutschen Länder) im Einzelfall durchaus erwünscht und kann funktional sein.

Bis zuletzt strittig war die Vertretungsregelung. Es gilt, daß sich jedes Vollmitglied durch einen Stellvertreter seiner Wahl, der dem Kreis der ordnungsgemäß benannten Stellvertreter zu entnehmen ist, vertreten lassen kann. Die Vertretung durch einen "ordnungsgemäß beauftragten Sachverständigen", wie dies die Versammlung der Regionen Europas für den Vertretungsfall in den Fachkommissionen gefordert hatte, ist nicht möglich. Mitglieder können sich lediglich von Sachverständigen in den Fachkommissionen begleiten lassen. Für die praktische Arbeit des Ausschusses der Regionen kommt diesem Punkt erhebliche Bedeutung zu. Die Versammlung der Regionen Europas wollte, daß Fachkommissionen auch auf Ebene solcher Experten — in jedem Fall allerdings unter Vorsitz eines politischen Vertreters — tagen können, wie es beispielsweise in den Ausschüssen des Bundesrates in Deutschland üblich ist und sich dort bewährt hat. Mit Blick auf den vielfach hochspezialisierten Charakter der zu behandelnden Materie hätte viel dafür gesprochen, die Fachkommissionen auch auf Beamtenebene tagen zu lassen. Gegen die Heranziehung von Sachverständigen als Stellvertreter wurde eingewandt, daß der Ausschuß der Regionen eine kontinuierliche hochrangige Besetzung brauche, um sich als politische Größe zu etablieren und gegenüber den anderen Organen der Union zu behaupten. Ein weiteres Gegenargument lautete, daß der Ausschuß der Regionen nicht ständig in anderer Zusammensetzung tagen sollte, auch nicht in den Ausschüssen, weil das die Herausbildung eines "Esprit de corps" erschweren würde.

Was die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen der Europäischen Union betrifft, war zunächst als Formulierung einvernehmlich vorgeschlagen worden, daß die Stellungnahmen des Ausschusses der Regionen "dem Rat und der Kommission vorgelegt" werden. Es heißt jetzt, daß die Stellungnahmen für Rat und Kommission bestimmt sind. Die frühere ergänzende Formulierung, daß sie auch dem Europäischen Parlament übermittelt werden und außerdem anderen Institutionen zugeleitet werden können, ist entfallen. Hier muß die Praxis erweisen, ob mit dieser Neuformulierung intendiert ist, zum Europäischen Parlament eher auf Distanz zu gehen, obwohl dessen Präsident in der konstituierenden Sitzung den Vorschlag unterbreitet hatte, Europäisches Parlament und Ausschuß der Regionen sollten einen "Arbeitsvertrag" schließen.

Der von Versammlung der Regionen und Rat der Gemeinden und Regionen von Anfang an erhobenen Forderung, daß der Ausschuß der Regionen ein eigenständiges Generalsekretariat mit eigenem Generalsekretär erhalten soll, wurde in der vom Rat genehmigten Geschäftsordnung entsprochen. Lediglich einzelne technische Dienste sollen gemeinsam mit dem Wirtschafts- und Sozialausschuß genutzt werden.

Konstituierende Sitzung und erste Personalentscheidungen

Am 9./10. März 1994 fand die konstituierende Sitzung des Ausschusses der Regionen in Brüssel statt. Im Mittelpunkt der Sitzung standen, neben den Ansprachen des Alterspräsidenten sowie der Präsidenten von Kommission, Rat und Europäischem Parlament, Personalentscheidungen. Nach der Verständigung über die Zusammensetzung des Präsidiums wurden auf der konstituierenden Sitzung lediglich der Präsident und sein Stellvertreter gewählt.

Für das Amt des Präsidenten standen zunächst vier Kandidaten zur Verfügung. Zwei von ihnen repräsentieren die regionale Ebene und gehören der Europäischen Volkspartei (EVP) an: der christlich-demokratische Politiker Luc van den Brande, Ministerpräsident der flämischen Gemeinschaft, und der UDF-Politiker Jacques Blanc, Präsident des Regionalrates von Languedoc-Roussillon. Die beiden anderen Kandidaten repräsentieren die kommunale Ebene und gehören beide den Europäischen Sozialisten an: Pascual Maragall, Bürgermeister von Barcelona und zugleich Präsident des Rates der Gemeinden und Regionen Europas, sowie Charles Gray, Chancellor der schottischen Region Strathclyde. Nachdem Gray seine Kandidatur zurückgezogen hatte — er war in der internen Vorentscheidung im Kreise der sozialistischen Mitglieder des Ausschusses der Regionen Maragall unterlegen —, erreichte im ersten Wahlgang keiner der verbliebenen Kandidaten die erforderliche Zweidrittelmehrheit; Blanc erzielte 56, Maragall 55 und van den Brande 50 Stimmen. Führende Vertreter der beiden größten Parteien, EVP und Sozialisten, fanden schließlich folgende Lösung: die vierjährige Amtsperiode wird in zwei zweijährige Präsidialperioden aufgeteilt, in denen Präsident und erster Vizepräsident die Ämter tauschen. Van den Brande und Maragall zogen daraufhin ihre Kandidatur zurück und Blanc wurde, als einzig verbliebener Bewerber mit (allerdings nur) 97 von 170 abgegebenen Stimmen zum Präsidenten gewählt. Bei der Wahl des Vizepräsidenten entfielen auf Maragall 91, auf Gray 65 Stimmen.

Von den insgesamt 30 Mitgliedern des Präsidiums sind 15 Vertreter der regionalen und 15 Vertreter der kommunalen Ebene, deren relatives Gewicht sich damit auch im Präsidium widerspiegelt. Erst auf der zweiten Sitzung im April wurden, im Zusammenhang mit der Entscheidung über den Entwurf der Geschäftsordnung, die weiteren Vizepräsidenten bestimmt. Auch die Vorsitzenden der Fachkommissionen bzw. Unterkommissionen wurden auf dieser Sitzung bestellt. Unerledigt blieb zunächst die Entscheidung über die Person des Generalsekretärs. Die deutschen Länder hatten schon im Vorfeld ihr Interesse bekundet, das wichtige und einflußreiche Amt zu besetzen; Präsident Blanc hat zu erkennen gegeben, daß er eine Bewerbung aus der Bundesrepublik Deutschland unterstützen würde. Die deutschen Länder kamen intern überein, daß die CDU/CSU-geführten Bundesländer einen Personalvorschlag machen. Die Entscheidung soll dann auf einer Präsidiumssitzung Ende Juli fallen.

Ausblick

Als neue Institution der Union muß der AdR baldmöglichst Profil und Handlungsfähigkeit gewinnen. Heterogenität in der Zusammensetzung und Unterschiede in der Interessenlage werden die rasche Verwirklichung dieses Ziels zweifellos sehr erschweren. Während der Konstituierungsphase sind Faktoren sichtbar geworden, die Struktur und Arbeit des Ausschusses prägen werden:

- Vertreter der regionalen und der kommunalen Ebene beanspruchen gleichermaßen Geltung in der neuen Institution.
- Die mehr oder weniger förmliche Konstituierung einzelner nationaler Gruppen während der ersten Sitzung des AdR läßt erwarten, daß, wie in anderen Organen der Union, nationale Interessen zur Geltung gebracht werden.
- Mit der Entstehung politischer Fraktionen zeichnet sich ab, daß auch die parteipolitische Komponente Bedeutung erlangen dürfte.
- Der in der EU seit langem bekannte Nord-Süd-Interessengegensatz ist auch im Zusammenhang mit der Wahl des Präsidenten erkennbar geworden.

Für die meisten Beobachter ist das hervorstechende Charakteristikum der neuen Institution ihre Heterogenität. Das Vorhandensein mehrerer, einander auch überlappender Konfliktlinien wird es dem AdR nicht leicht machen, in kurzer Zeit das Maß an innerer Geschlossenheit zu gewinnen, das erforderlich ist, um sich im interinstitutionellen Dialog mit den anderen Organen der Union zu behaupten und, auf mittlere Frist gesehen, die Position des Ausschusses der Regionen zu verstärken und ihn zu einem Mitspieler im Entscheidungsgefüge der Union zu machen, der ihre Entwicklung nachhaltig beeinflußt.

Anmerkungen

- | | |
|--|--|
| <p>1 Über Regionen als Akteure im Europäischen Integrationsprozeß informieren Beiträge von Hrbek, Rudolf: Die Regionen in Europa, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang: Jahrbuch der Europäischen Integration 1990/91, S. 277-284; 1991/92, S. 282-289 und 1992/93, S. 281-288. Vgl. ausführlicher in Hrbek, Rudolf/Weyand, Sabine: <i>Das</i></p> | <p><i>Europa der Regionen</i>, München 1994.</p> <p>2 ABl. der EG, L 31 v. 4. 2. 1994, S. 29-46. Der Beschluß war im Wege des schriftlichen Verfahrens angenommen worden.</p> <p>3 Sie soll Vorstellungen des AdR für die Revision des Vertrages von Maastricht im Rahmen der für 1996 vorgesehenen Regierungskonferenz vorbereiten.</p> |
|--|--|

Weiterführende Literatur

- | | |
|--|--|
| <p>Clement, Wolfgang: Der Regionalaussschuß — mehr als ein Alibi?, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 1993, S. 159-174.</p> <p>Engel, Christian: Regionen in der EG. Rechtliche Vielfalt und integrationspolitische Rollensuche. Gutachten im Auftrag der Staats-</p> | <p>und Senatskanzleien der Länder, Bonn 1993.</p> <p>Hrbek, Rudolf/Weyand, Sabine: <i>Das Europa der Regionen</i>, München 1994.</p> <p>Kalbfleisch-Kottsieper, Ulla: Geburtswehen einer dritten Kammer, in: EG-magazin 12 (1993), S. 30-34.</p> |
|--|--|