

Der Ausschuß der Regionen

RUDOLF HRBEK

Nach seiner siebten Plenarsitzung im April 1995 konnte der Ausschuß der Regionen (AdR) eine mehr als einjährige Tätigkeit vorweisen. Der Zeitraum ist für eine fundierte Gesamtbewertung viel zu kurz bemessen; gleichwohl erlauben die dabei gesammelten Erfahrungen erste Aussagen über Struktur, Leistungsfähigkeit, Probleme und Entwicklungsperspektiven der neuen Institution¹. Zum Zeitpunkt der Konstituierung des AdR im März 1994 konnte nur auf bestimmte Aspekte – wie seine überaus begrenzte Zuständigkeit, seine heterogene Zusammensetzung, sowie die Auseinandersetzung um Geschäftsordnungs-Bestimmungen – hingewiesen werden², wobei offenbleiben mußte, ob und wie sich diese im einzelnen auswirken würden. Nach einem Jahr sind die Konturen schärfer. Bewertungen und Schlußfolgerungen können auf konkrete Erfahrungen gestützt werden. Von besonderer Aussagekraft ist in diesem Zusammenhang die im April 1995 verabschiedete Stellungnahme des AdR zu der für 1996 geplanten Vertragsrevision.

Aktivitäten im ersten Jahr

Um wirklich funktionsfähig zu sein, braucht eine Institution wie der AdR einen administrativen Unterbau, das in der Geschäftsordnung dafür vorgesehene Generalsekretariat. Es dauerte geraume Zeit, bis sich dieses konstituiert hatte. Die ersten personellen und organisatorischen Entscheidungen erfolgten im Kabinett des Präsidenten. Erst am 26. Juli 1994 wurde auf einer außerordentlichen Präsidiumssitzung der Deutsche Dietrich Pause (er war vorher Beamter in der bayerischen Staatsregierung) dem Rat als Generalsekretär für die Dauer von fünf Jahren vorgeschlagen. Erst auf der fünften Plenartagung im November 1994 wurde er den Mitgliedern des AdR nach seiner Ernennung vorgestellt.

Schrittweise nahm auch das Generalsekretariat Gestalt an. Es besteht aus vier Direktionen: für Kanzlei, Verwaltung und Finanzen; für Kommunikation und Presse; für internationale und auswärtige Beziehungen (damit sind insbesondere auch die Beziehungen zu den Regionen und lokalen Gebietskörperschaften sowie den entsprechenden Verbänden VRE und RGRE gemeint); und für beratende Arbeiten. Diese letzte Direktion ist die mit Abstand größte und für die inhaltliche Arbeit des AdR zuständig. Die Mitarbeiter haben die Aufgabe, die Arbeiten der Fachkommissionen und Unterausschüsse zu organisieren, den Kontakt zu den Mitgliedern und stellvertretenden Mitgliedern zu pflegen, Vorarbeiten für Initia-

tivstellungen für das Präsidium zu leisten, Informationen für die Berichtstatter aufzubereiten und auch Entwürfe für die Stellungnahmen des AdR zu verfassen. Verschiedene Dienste hat der AdR nach wie vor gemeinsam mit dem WSA: Übersetzungen, Druckerei, Versand, EDV. Der AdR hat auch noch kein eigenes Gebäude, arbeitet also unter sehr beengten Bedingungen und wird finanziell – und damit auch personell – von Rat und EP eher spärlich ausgestattet. Der Etat für 1994 betrug 12 Mio. ECU, der für 1995 14 Mio., die nach der Erweiterung um drei Staaten auf 15,7 Mio. ECU aufgestockt wurden.

Nach vollzogener Erweiterung zum 1. Januar 1995 kamen 33 neue Mitglieder hinzu: Jeweils zwölf aus Österreich und Schweden, neun aus Finnland. Die neun österreichischen Länder sind jeweils mit dem Landeshauptmann, also politisch hochrangig, vertreten; drei weitere Mitglieder vertreten die lokale Ebene. Die finnischen Mitglieder sind allesamt Lokalvertreter, während Schweden neben acht Lokalvertretern vier Repräsentanten der nächsthöheren Ebene, also von „Provinzen“ entsendet. Je zwei Mitglieder der drei neuen Staaten wurden ins Präsidium aufgenommen. Alle drei Delegationen waren damit einverstanden, daß sich an der Zahl der Fachkommissionen und Unterausschüsse nichts ändert, daß sie also auf die Möglichkeit der Übernahme eines Vorsitzes verzichten. Lediglich die Zahl der Mitglieder wurde in den Fachkommissionen auf 55 und in den Unterausschüssen auf 35 erhöht. Die neuen Mitglieder verstärken die lokale Komponente des AdR und geben dem „Norden“ auch in dieser Institution mehr Gewicht.

Nach der konstituierenden Sitzung im März fanden 1994 noch vier weitere Plenartagungen in Brüssel statt: am 5./6. April, am 17./18. Mai, am 27./28. September und am 15./16. November. Der Arbeitsplan für 1995 sieht wiederum fünf zweitägige Plenarsitzungen vor: 1./2. Februar, 20./21. April, 19./20. Juli, 27./28. September und 29./30. November. Auf diesen Tagungen werden abschließend die Stellungnahmen beraten und verabschiedet; bis zur 7. Plenarsitzung im April 1995 waren es zusammengenommen ca. 40 Stellungnahmen, darunter obligatorische, fakultative und die sogenannten Initiativ-Stellungnahmen des AdR. Außerdem findet regelmäßig eine politische Debatte statt, an der Repräsentanten anderer Gemeinschaftsorgane – wie Kommission und EP – teilnehmen.

Von besonderer Bedeutung ist das Präsidium, dem die Vorbereitung und Lenkung der Arbeit des AdR obliegt. Dazu gehören die Vorbereitung der Tagesordnung für die Plenartagungen; die Vorberatung des Arbeitsprogramms einschließlich einer Verständigung über das Vorhaben etwaiger Initiativ-Stellungnahmen; die Zuweisung von Angelegenheiten an einzelne Fachkommissionen und Unterausschüsse; schließlich die Behandlung von Verwaltungsangelegenheiten. Für Verwaltungs- und Finanzfragen wurde im Präsidium eine kleinere Gruppe unter Federführung von Charles Gray gebildet. Das Präsidium tagt in der Regel sieben Mal jährlich: vor jeder Plenarsitzung, sodann je einmal im Land der jeweiligen Präsidentschaft, um den Kontakt zum Rat herzustellen und zu festigen. In den acht Fachkommissionen und vier Unterausschüssen werden die Stellungnahmen

vorbereitet, über die das Plenum dann abschließend befindet. Als Sitzungsrhythmus haben sich für jede Fachkommission bzw. jeden Unterausschuß fünf zweitägige Termine pro Jahr herausgebildet. Jedes Mitglied arbeitet in zwei dieser Gremien mit.

Eine im Februar 1995 vorgelegte Ausarbeitung des Generalsekretariats versuchte eine Aussage darüber, inwieweit die Stellungnahmen des AdR im weiteren Entscheidungsverfahren berücksichtigt wurden. Diese gelangt zu dem Ergebnis, daß die Positionen des AdR teilweise in den schließlich verabschiedeten Rechtstexten Berücksichtigung gefunden haben. So z. B. die Hauptforderung zum Kohäsionsfonds, wonach unmittelbar betroffene regionale und örtliche Instanzen in die Arbeit der für die Umsetzung von Gemeinschaftsvorhaben vorgesehenen begleitenden Ausschüsse einbezogen werden müßten.

Probleme und ungelöste Fragen

Als ein Hauptproblem des AdR wurde von Anfang an seine Heterogenität genannt. Sie findet ihren Ausdruck in mehreren informellen oder auch institutionalisierten Gruppierungen.

- Die nationalen Delegationen, die in der Regel einen Sprecher haben und sich um eine vorherige Absprache und Koordinierung bemühen. In Deutschland erfolgt dies im Rahmen der Europaministerkonferenz unter Federführung des jeweiligen Vorsitz-Landes.
- Bereits vor der Konstituierung des AdR zeichnete sich deutlich ein Gegensatz zwischen regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und ihren Interessen ab. Einzelne Vorstöße zur Konstituierung einer Untergruppe von Vertretern der lokalen Gebietskörperschaften blieben zwar bislang ohne konkretes Ergebnis, der Interessengegensatz bleibt aber virulent. Der in die Debatte geworfene Vorschlag einer Änderung des Namens des AdR mit dem Ziel, die lokale Komponente ausdrücklich zu erwähnen, zeigt dies ebenso wie die Forderung, Städtepolitik als neue Gemeinschaftskompetenz bei einer Vertragsrevision auszuweisen.
- Der innergemeinschaftliche Nord-Süd-Gegensatz, der bereits im Zusammenhang mit der Konstituierung des AdR erkennbar wurde, zeigte sich auch in der Arbeit des ersten Jahres.
- Im ersten Jahr seines Bestehens bildeten sich im AdR vier politische Gruppen: zunächst die Fraktion der Europäischen Volkspartei (mit dem Belgier Chabert als Vorsitzendem), und die Fraktion der Europäischen Sozialdemokraten (mit der Belgierin Onkelinx als Vorsitzender). Anfang 1995 bildete sich die Fraktion der Liberalen (mit dem Niederländer Abbing), sodann die Fraktion der „Radikalen“ – auch „Europäische Allianz“ genannt –, der Mitglieder aus der flämischen Volksunie, der Scottish Nationalist Party, der walisischen Plaid Cymru, der irischen Fianna Fail und von Bündnis 90/Die Grünen angehören; Vorsitzender ist der Waliser Eurig Wyn. Am weitesten fortge-

schritten scheint der Zusammenhalt in der EVP-Fraktion; das Generalsekretariat der EVP bemüht sich um eine Verbindung zwischen den Fraktionen im AdR und im EP. Für die Herstellung und Pflege dieser Kooperationsbeziehungen zu den politischen Gruppen im EP könnten die politischen Gruppen im AdR eine wichtige Funktion wahrnehmen. Ob sie auch bei der Beratung von Stellungnahmen des AdR integrierend wirken, muß abgewartet werden. Ein weiteres Problem des AdR ist seine geringe Kompetenz. Daraus folgt, daß sich die neue Institution bemühen muß, Arbeitsbeziehungen zu anderen Gemeinschaftsorganen anzuknüpfen und zu festigen, um so seinen Voten mehr Beachtung und Wirkung zu verschaffen. In den ersten Monaten seiner Existenz fand der AdR bei den anderen Organen kaum nennenswerte Beachtung, auch wenn beispielsweise Mitglieder der Kommission an Plenarsitzungen teilnahmen. Kommission und Rat hatten den AdR vor Ausarbeitung eines Berichts über das Subsidiaritätsprinzip, der dem Europäischen Rat in Essen im Dezember 1994 vorgelegt werden sollte, überhaupt nicht konsultiert. Mit dem Amtsantritt der neuen Kommission im Januar 1995 scheint in bezug auf den AdR ein Wandel eingetreten zu sein. Die für Regionalpolitik und auch für den AdR zuständige neue Kommissarin, Monika Wulf-Mathies, hat dem AdR ausdrücklich Unterstützung und Zusammenarbeit angeboten³. Das bezieht sich auf die Teilnahme von Kommissionsbeamten an den Sitzungen des AdR und auf die Übermittlung des Arbeitsprogramms der Kommission mit dem Vorschlag der Konsultationen, die im laufenden Jahr erfolgen sollten. Frau Wulf-Mathies sprach sich auch dafür aus, ein Verfahren für die Erfolgskontrolle der Stellungnahmen des AdR zu entwickeln und unterstrich, daß der AdR mehr institutionelle Selbständigkeit erlangen müsse. Das Ziel, ihm auch legislative Kompetenzen zu geben, bewertete sie allerdings mit Skepsis. In der Teilnahme des französischen Premierministers Balladur an einer Arbeitssitzung des speziell eingerichteten Institutionellen Ausschusses des AdR im April 1995 in Montpellier haben Beobachter Zeichen einer Aufwertung der neuen Institution durch den Rat gesehen. Das Europäische Parlament verhält sich dem AdR gegenüber unverändert reserviert.

Status und Ausstattung des AdR stellen weitere Probleme dar. Als Institution mit lediglich beratenden Funktionen steht der AdR nicht auf der gleichen Stufe wie andere Gemeinschaftsorgane. Er kann auch nicht selbständig über seine Geschäftsordnung beschließen; hier hat der Rat das letzte und entscheidende Wort.

Kontinuierliches Engagement der Mitglieder des AdR wird als eine wichtige Voraussetzung dafür angesehen, daß sich die neue Institution Ansehen als Mitspieler im gemeinschaftlichen Entscheidungssystem erwirbt und seinen inhaltlichen Anliegen Geltung verschafft. Von vielen Seiten wurde von Anfang an dafür plädiert, daß der AdR in seiner Arbeit Schwerpunkte setzt und sich auf wenige wichtige Vorgänge konzentriert. Nach einem Jahr muß jedoch konstatiert werden, daß es unverkennbare Tendenzen zu einer „Verzettelung“ gibt, vor der nachdrücklich gewarnt wurde. Frau Wulf-Mathies hat die negativen Folgen einer solchen „Verzettelung“ für das Anliegen des AdR nochmals deutlich angespro-

chen. Ursache ist einmal das Profilierungsstreben einzelner Mitglieder oder von Gruppen von Mitgliedern, sodann aber auch die noch fehlende Geschlossenheit der neuen Institution. Dies könnte dazu führen, daß Repräsentanten von Regionen, die sehr auf das Wirken des AdR gesetzt hatten, nunmehr – als Folge einer gewissen Ernüchterung, ja vielleicht Enttäuschung – anderen Kanälen und Formen der Einflußnahme größeres Gewicht geben als der Nutzung der neuen Institution.

Vorstellungen des AdR zur Vertrags-Reform 1996

Die für 1996 geplante Regierungskonferenz zur Vertrags-Überprüfung und -Reform ist auch für den AdR eine wichtige Gelegenheit, Vorschläge für seine eigene Weiterentwicklung und die künftige Rolle territorialer Einheiten unterhalb der Ebene des Gesamtstaates vorzubringen. So wurde schon sehr früh ein besonderer Ausschuß für institutionelle Fragen, mit Präsident Blanc als Vorsitzendem, geschaffen. Berichterstatte war der spanische Politiker Pujol. In seiner Sitzung am 21. April 1995 verabschiedete der AdR seine Stellungnahme für die Regierungskonferenz⁴. Es handelt sich um einen Kompromiß-Papier⁵, in dem einige im AdR vertretene konträre Positionen bewußt ausgeklammert wurden. Die Forderungen der Stellungnahme lassen sich in acht Punkten zusammenfassen, die in einer Veröffentlichung des AdR⁶ wie folgt formuliert wurden:

1. In die Definition des Subsidiaritätsprinzips sollte ausdrücklich Bezug auf die Rolle der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften genommen werden.
2. Dem AdR sollte die Möglichkeit gegeben werden, vor dem Europäischen Gerichtshof zu klagen, wenn seine Zuständigkeiten verletzt oder gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoßen wird. Auch den Regionen mit eigenen Gesetzgebungsbefugnissen in ihren jeweiligen Mitgliedstaaten sollte diese Aktivlegitimation eingeräumt werden.
3. Der AdR sollte als vollwertiges Organ der Gemeinschaft anerkannt und seine Beratungsfunktion aufgewertet werden. Er fordert ferner eine umfassende organisatorische und haushaltstechnische Selbständigkeit gegenüber dem Wirtschafts- und Sozialausschuß, mit dem er sich derzeit einen gemeinsamen organisatorischen Unterbau teilt.
4. Seine Mitglieder sollten in ihr Amt gewählt worden sein oder einer aus allgemeinen und direkten Wahlen hervorgegangenen Versammlung politische Rechenschaft ablegen müssen.
5. Die Beratungsfunktion des AdR sollte dahingehend ausgebaut werden, daß er auch vom EP gehört werden kann und die obligatorische Befassung durch die anderen EU-Institutionen u. a. auf die Bereiche Entwicklungszusammenarbeit, Unionsbürgerschaft und bestimmte staatliche Beihilfen ausgedehnt wird.
6. Dem AdR sollte das Recht zur Mitarbeit und Mitberatung bei der Ausarbeitung von Legislativprogrammen, Weiß- und Grünbüchern sowie bei der Vor-

bereitung von Initiativen, die in den Zuständigkeitsbereich der Regionen und lokalen Gebietskörperschaften fallen, eingeräumt werden.

7. Das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung, wie es in der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung des Europarates festgeschrieben ist, sollte in den Vertrag aufgenommen werden.
8. Die Notwendigkeit der Förderung von grenzüberschreitender Zusammenarbeit zwischen Regionen und lokalen Gebietskörperschaften sollte im Vertrag explizit festgeschrieben werden.

In diesem Zusammenhang muß auf die von deutscher Seite, namentlich aus Nordrhein-Westfalen kommenden Vorschläge eingegangen werden, Bonn zum Sitz des AdR zu machen⁷. Die Verlagerung des Sitzes von Brüssel nach Bonn für die neue Institution wäre jedoch kontraproduktiv. Will der AdR an Statur, Einfluß, vielleicht mittelfristig auch Macht gewinnen, so muß er seine Position im interinstitutionellen Dialog verstärken. Dafür ist die räumliche Nähe zu den anderen Gemeinschaftsorganen unverzichtbar. Insofern gibt es kein überzeugendes Argument für eine Alternative zu Brüssel als Sitz des AdR.

Anmerkungen

- 1 Sehr wichtig und hilfreich ist die überaus informative und kenntnisreiche Bilanz von Schöbel, Norbert: Der Ausschuß der Regionen – eine erste Bilanz. Occasional papers Nr. 4 (Hrsg.: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Tübingen) 1995.
- 2 Vgl. Hrbek, Rudolf: Der Ausschuß der Regionen, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1993/94, S. 105–110.
- 3 Anlage II zum Protokoll über die 7. Plenartagung des AdR (CdR 149/95 Anlage II).
- 4 Zu diesem Vorgang hat der AdR eine eigene Broschüre mit dem Titel „Die institutionelle Reform“, im Mai 1995 veröffentlicht.

Neben dem Text der Stellungnahme sind auch viele Kommentare von Mitgliedern des Ausschusses abgedruckt.

- 5 Vgl. dazu Kalbfleisch-Kottsieper, Ulla: Ausschuß der Regionen: Kompromiß ohne Konsens?, in: EU-Magazin 6 (1995), S. 11–13.
- 6 S. Anm. 4.
- 7 Vgl. beispielsweise Clement, Wolfgang: Der Ausschuß der Regionen: Kritik und Ausblick – eine politische Bewertung, in: Tomuschat, Christian (Hrsg.): Mitsprache der dritten Ebene in der europäischen Integration: Der Ausschuß der Regionen, Bonn 1995, S. 97–115, hier S. 111/112.

Weiterführende Literatur

- Hrbek, Rudolf/Weyand, Sabine: betr.: Das Europa der Regionen. Fakten, Probleme, Perspektiven, München 1994.
- Kalbfleisch-Kottsieper, Ulla: Ausschuß der Regionen – Kompromiß ohne Konsens?, in: EU-Magazin 6 (1995), S. 11–13.
- van der Knapp, Peter: The Committee of the

Regions: The Outset of a „Europe of the Regions“?, in: Regional Politics & Policy 2 (1994).

- Tomuschat, Christian (Hrsg.): Mitsprache der dritten Ebene in der Europäischen Integration: Der Ausschuß der Regionen, Bonn 1995.