Der Ausschuß der Regionen

RUDOLF HRBEK

Die zwölfte Plenarsitzung im März 1996 markierte die Halbzeit in der vierjährigen Amtsperiode des Ausschusses der Regionen (AdR). Daß es sich um einen Einschnitt handelt, hat auch mit der Wahl eines neuen Präsidenten zu tun: der bisherige erste Vizepräsident Pasqual Maragall löste Jacques Blanc ab, der seinerseits zum ersten Vizepräsidenten gewählt wurde. Auch im zweiten Jahr seiner Existenz lassen sich deutlich drei Schwerpunkte im Wirken des AdR identifizieren: Die Befassung mit laufenden Angelegenheiten der Gemeinschaftspolitik im Rahmen seiner Konsultativ-Funktion; der Aufbau stabiler Arbeitsbeziehungen zu den anderen Gemeinschaftsorganen; schließlich seine auf die Regierungskonferenz 1996 gerichteten Bemühungen um eine Stärkung seiner Position und die Berücksichtigung spezifischer Belange von Regionen und Kommunen.

Aktivitäten im zweiten Jahr des Bestehens des AdR

Der Sitzungsrhythmus verzeichnet fünf Plenarsitzungen jährlich: drei vor der Sommerpause, zwei danach. Im Mittelpunkt der Sitzungen des AdR stehen die abschließende Beratung und Verabschiedung von Stellungnahmen, die sich nach obligatorischen und fakultativen Stellungnahmen einerseits (hier wird der AdR von Kommission oder Rat konsultiert) und sogenannten Initiativ-Stellungnahmen andererseits (hier wird der AdR von sich aus tätig) einteilen lassen. Breiten Raum nimmt in den Plenarsitzungen sodann der Dialog mit führenden Repräsentanten anderer Gemeinschaftsorgane ein[1].

Inhaltlich ging es dem AdR im Berichtszeitraum ganz generell um die Berücksichtigung der Belange regionaler und lokaler Gebietskörperschaften. So forderte der AdR, daß sie bei der Verwaltung der Strukturfonds ebenso eine angemessene und stärkere Rolle spielen müßten wie im Zusammenhang mit den Bildungs- und Berufsbildungsprogrammen der EU, die sich auf die Staaten Mittel- und Osteuropas erstrecken. Mit Blick auf den Beitritt dieser Staaten zur EU forderte der AdR eine Einbeziehung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften aus den EU-Mitgliedstaaten und den Staaten Mittel- und Osteuropas in den strukturierten Dialog zur Vorbereitung der EU-Erweiterung. Der AdR befaßte sich mit verschiedenen Aspekten der Mittelmeerpolitik, plädierte für sehr viel mehr interregionale Kooperation (nicht nur zwischen angrenzenden Regionen), sprach sich für eine Neuorientierung der Fischereipolitik aus, um die Bedürfnisse der Küstenregionen besser berücksichtigen zu können, erörterte sehr kritisch die regionalen Auswirkungen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und widmete Fragen der Raumordnung besonderes Augenmerk.

Im Januar 1996 präsentierte der AdR eine Bilanz der Resonanz seiner Stellungnahmen[2]. Von 50 bis Juli 1995 einschließlich verabschiedeten Stellungnahmen des AdR hätten, so die Analyse, 40 ganz konkrete Auswirkungen auf den Beschlußfassungsprozeß der EU erzielt: „Eine Vielzahl von Anregungen und Forderungen, die in den Stellungnahmen formuliert wurden, haben Ausdruck gefunden in den endgültigen Dokumenten, der Änderung von Vorschlägen, den Leitlinien und Aktionen der übrigen Gemeinschaftsinstitutionen". Die Art der Befassung (obligatorisch oder fakultativ) sei für die Resonanz nicht erheblich gewesen, denn auch die Initiativ-Stellungnahmen sind von den anderen Institutionen berücksichtigt worden. Unbefriedigend bleibe die Mitwirkung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften bei der Ausarbeitung, Verwaltung und Bewertung von Gemeinschaftsprogrammen und -aktionen. In der Einzelanalyse werden die Stellungnahmen nach Sachbereichen geordnet. Dabei ergeben sich folgende Schwerpunkte: regionale und lokale Wirtschaftsentwicklung, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Strukturpolitiken; Bildung, Jugend, Kultur; Gesundheitsschutz; Informationsgesellschaft; Transeuropäische Netze, Umwelt; Landwirtschaft, ländliche Regionen; schließlich allgemeine Themen, „die für die Zukunft der Union, ihre Erweiterung und Vertiefung sowie ihre Funktionsweise von strategischer Bedeutung sind".

Bilanziert wird in einem anderen Dokument die Anwesenheit der Mitglieder des AdR[3]. Für die ersten zehn Plenartagungen (bis Ende 1995) wurde eine durchschnittliche Präsenz von 82,2% der Mitglieder ermittelt. Die höchsten Werte konnten die Mitglieder aus Irland, Großbritannien, Finnland und Luxemburg verzeichnen, während die Mitglieder aus Italien und Österreich nur auf etwa 66% kamen. Sehr viel geringer war die durchschnittliche Anwesenheitsquote in den Sitzungen der Fachkommissionen und ihren Unterausschüssen mit nur 47%. Überdurchschnittlich aktiv waren die Mitglieder aus Großbritannien, Luxemburg, Irland und Schweden, während die spanischen und niederländischen Mitglieder nur auf eine Anwesenheitsquote von etwa 20% kamen.

Zur Halbzeit des AdR, im Frühjahr 1996, lief die auf zwei Jahre terminierte Amtszeit von Präsident Blanc ab. Nach einer im Frühjahr 1994 getroffenen Absprache der beiden großen Fraktionen (Sozialisten und EVP) sollten Präsident Blanc und Erster Vizepräsident Maragall dann ihre Ämter tauschen[4]. Nachdem Blanc es im November 1995 offengelassen hatte, ob er erneut für das Amt des Präsidenten kandidieren würde, verband er den im Februar 1996 ausgesprochenen Verzicht auf eine erneute Kandidatur mit dem Wunsch, Co-Vorsitzender im Ausschuß für Institutionelle Fragen zu werden und bei der Koordinierung zwischen den Vorsitzenden der Fachkommissionen eine besondere Rolle zu spielen[5]. Auf der Sitzung im März 1996 wurde auch das Präsidium neu gewählt. Ihm gehören neben dem Präsidenten und dem Ersten Vizepräsidenten 34 Mitglieder an, wobei jeder Staat einen Vizepräsidenten stellt. Hinzu kommen für die fünf großen Mitgliedstaaten zwei weitere Präsidialmitglieder, für die übrigen Mitgliedstaaten je ein weiteres Mitglied[6].

Im April 1996 bezog der AdR ein eigenes Gebäude, das ihm das Europäische Parlament zur Nutzung überlassen hatte. Diese räumliche Veränderung ist als bedeutsamer Schritt auf dem Weg zur organisatorischen Eigenständigkeit gegenüber dem Wirtschafts- und Sozialausschuß interpretiert worden. Auch die Herausgabe eigener Publikationen[7] dient dem Ziel größerer institutioneller Eigenständigkeit des AdR.

Beziehungen zu anderen Gemeinschafts-Organen

Mitentscheidend für die Rolle des AdR im gemeinschaftlichen Entscheidungsgefüge sind die Beziehungen zu anderen Gemeinschaftsorganen. Nur wenn es dem AdR gelingt, kontinuierliche Kooperationsbeziehungen aufzubauen und sich zu einem allseits akzeptierten Mitspieler zu entwickeln, wird es ihm möglich sein, spezifische Belange der Regionen und Kommunen erfolgreich zu vertreten. Die Teilnahme führender Repräsentanten anderer Gemeinschaftsorgane an den Sitzungen des AdR, und der damit jeweils verbundene Dialog, sind in diesem Zusammenhang für den AdR bedeutsam. Im Berichtszeitraum kam es zum Dialog mit dem EP, dem Rat und der Kommission.

Kommissionspräsident Santer nahm an zwei Sitzungen teil. Im November 1995, bei seinem ersten Besuch, unterstrich er, daß der AdR eine bedeutsame Funktion für das Funktionieren der Demokratie in Europa habe, indem er die Distanz zwischen Brüssel und den Bürgern in den Mitgliedstaaten verringern helfe. Er unterstützte die Forderung des AdR nach Verstärkung seiner Konsultativrechte, sie sollten sich künftig auch auf das EP beziehen. Gleichzeitig erteilte er aber allen Erwägungen, den AdR zu einem gleichberechtigten Partner bei der Rechtsetzung zu machen, eine Absage. Im Juni 1996 ging es um den von Santer lancierten „Europäischen Vertrauenspakt für Beschäftigung". Santer warb dafür, daß der AdR bei der Auswahl von Städten und Regionen für die Durchführung von Pilotprojekten zur Schaffung von Beschäftigung helfen solle.

EU-Kommissarin Monika Wulf-Mathies, zuständig für Regionalpolitik und damit auch für die Beziehungen zum AdR, begleitete seine Arbeit regelmäßig. In der Sitzung im November 1995 befaßte sie sich mit dem Thema Informationsgesellschaft und im Januar 1996 standen Maßnahmen zur verstärkten Einbeziehung der Umweltdimension in die Strukturfondsprogramme der EU im Mittelpunkt des Dialogs. Mit Agrarkommissar Fischler erörterte der AdR in seiner Sitzung im Juni 1996 Fragen der gemeinschaftlichen Agrarpolitik in der Perspektive der Osterweiterung.

Nachdem die Haltung des EP gegenüber dem AdR zunächst als abwartend-distanziert interpretiert worden war, konnte der Dialog mit EP-Präsident Hänsch in der Sitzung des AdR im Juli 1995 auf besondere Aufmerksamkeit hoffen. Hänsch qualifizierte den AdR als „maßgebliche politische Versammlung" und definierte das Verhältnis der beiden Institutionen als Partnerschaft „mit sich ergänzenden Rollen". Zur Verbesserung der Arbeitsbeziehungen zwischen EP und AdR schlug

Hänsch die gegenseitige Beteiligung an Ausschuß-Sitzungen sowie den Ausbau der Beziehungen zwischen politischen Fraktionen vor. Während er dafür plädierte, die Konsultativ-Funktion des AdR zu stärken, lehnte er – wie schon Kommissionspräsident Santer – Bestrebungen ab, den AdR zu einer Zweiten oder Dritten Kammer weiterzuentwickeln.

In den Beziehungen zum Rat ist zum einen der Dialog mit dem Vorsitzenden der Reflexionsgruppe für die Regierungskonferenz, Carlos Westendorp, auf der Plenarsitzung des AdR im November 1995, nachdem es bereits zuvor ein informelles Treffen gab, erwähnenswert. Gegenstand des Dialogs waren die Vorstellungen der Reflexionsgruppe zu den Forderungen des AdR. Dabei zeichnete sich ab, daß folgende Forderungen des AdR durchaus Chancen haben könnten, bei der Regierungskonferenz Berücksichtigung zu finden: Autonomie gegenüber dem WSA, die Ausweitung der Konsultativrechte, sodann die Möglichkeit der Anrufung des EuGH bei Verletzung von Rechten des AdR. Im März 1996 trafen das Präsidium und der Institutionelle Ausschuß des AdR in Catania mit Außenministerin Susanna Agnelli (für die Ratspräsidentschaft) zusammen; es ging wiederum um Forderungen des AdR an die Regierungskonferenz.

Forderungen des AdR zur Regierungskonferenz '96

Zentrales Anliegen des AdR für die Regierungskonferenz ist es, der territorialen Dimension in Struktur und Politik der Europäischen Union künftig noch stärkeres Gewicht zu geben. Dem dient die Forderung nach einer Ausweitung der gemeinschaftlichen Zuständigkeit und Mitverantwortung: der AdR fordert ein neues Vertrags-Kapitel „Städtepolitik" und spricht sich dafür aus, Raumordnung ausdrücklich als gemeinschaftliche Zuständigkeit zu definieren. Die eher institutionellen Aspekte sind in der in Catania im März 1996 verabschiedeten „Erklärung für die Regierungskonferenz" des AdR[8] in insgesamt 15 Punkten zusammengefaßt. Konkrete Forderungen beziehen sich auf folgende Punkte:

- Das Subsidiaritätsprinzip soll präzisiert und ausdrücklich auch auf regionale und lokale Gebietskörperschaften bezogen werden.
- Der AdR soll den Status eines Organs (im Sinn von Art. 4 Abs. 1 EGV) zur Anerkennung seiner politischen und demokratischen Legitimität erhalten.
- Organisatorische Unabhängigkeit vom WSA, eigener Haushalt, eigenständige Verwaltungsstruktur für den AdR.
- Aktivlegitimation vor dem EuGH für Nichtigkeits- und Unterlassungsklagen, insoweit seine Rechte und das Subsidiaritätsprinzip verletzt sind. Klagebefugnis sollten auch alle Regionen mit Legislativkompetenzen erhalten.
- Als Voraussetzung für die Ernennung zum Mitglied des AdR werden entweder ein demokratisches (Wahl-)Mandat oder die politische Rechenschaftspflicht gegenüber einer gewählten Versammlung gefordert.
- Verstärkung der Konsultativbefugnisse und Schaffung der Möglichkeit einer Befassung auch durch das EP.

- Festschreibung des Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung im Vertrag.
- Beteiligung der regionalen oder lokalen Behörden bei allen Politiken der EU, die die Zuständigkeit der Regionen oder Kommunen berühren.

Binnenstruktur, Probleme und Entwicklungsperspektiven des AdR

An der Heterogenität des AdR, von Anfang an als eines seiner Hauptprobleme bezeichnet[9], hat sich nichts geändert. Neben nationalen Delegationen haben länderübergreifende Gruppierungen an Profil gewonnen. Das gilt für Mitglieder des AdR aus dem Mittelmeerraum, aus Nordeuropa und, neuerdings, aus den Alpenländern. Auch wenn es nicht zu einer förmlichen Institutionalisierung gekommen ist, verweisen solche Gruppierungen doch auf Interessengegensätze, die in der praktischen Arbeit immer wieder manifest werden. Die politischen Gruppen haben sich gefestigt und werden sich, sofern sich die Arbeitsbeziehungen zu den Fraktionen im EP intensivieren, noch deutlicher profilieren. Von besonderer Bedeutung bleibt der Gegensatz zwischen Regionen und Kommunen, wobei der neue Präsident Maragall, als Bürgermeister von Barcelona, das Gewicht der kommunalen Komponente unzweifelhaft stärkt. Die Forderung, Städtepolitik als eigenes Kapitel im EG-Vertrag auszuweisen, weist in die gleiche Richtung. Nicht zuletzt wird in einzelnen Mitgliedstaaten darüber diskutiert, ob die kommunale Ebene im AdR nicht stärker vertreten sein soll[10].

Angesichts geringer Kompetenzen und der bloßen Möglichkeit zur Abgabe von Stellungnahmen wird in der Konzentration auf wenige Themen eine wichtige Voraussetzung gesehen, daß der AdR ein klareres Profil gewinnt. Eine solche Konzentration läßt sich in den Aktivitäten im Berichtszeitraum nicht erkennen; sie wäre angesichts der Heterogenität der Institution auch eher unwahrscheinlich.

Um ihre Belange zu fördern und im EU-Gefüge wirkungsvoller zur Geltung zu bringen, sind Regionen und Kommunen nicht ausschließlich auf den AdR angewiesen. Die große und dabei ständig noch wachsende Zahl von „Vertretungen" verschiedenster Gebietskörperschaften in Brüssel[11] ist ein deutliches Indiz dafür, daß direkter Lobby-Tätigkeit in Brüssel gerade von regionalen und lokalen Gebietskörperschaften große Bedeutung zugeschrieben wird. Ein interessantes Phänomen sind in diesem Zusammenhang „Vertretungen", die über den Bereich einer Region hinausgehen und auch grenzüberschreitenden Charakter haben können[12].

Andere Einflußmöglichkeiten stellen die Versammlung der Regionen Europas (VRE) und der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) dar. Anläßlich ihres zehnjährigen Bestehens konnte die VRE im Oktober 1995 in Antwerpen fast 300 Regionen aus 23 Ländern aufweisen. Die Anwesenheit führender Repräsentanten von Gemeinschaftsorganen bei den Versammlungen von VRE und RGRE zeigt, daß beide Organisationen zu dem Netzwerk gehören, das diese Gebietskörperschaften für ihre Zwecke, im Sinne von Kanälen für Lobby-Tätigkeit, nutzen können.

Viel wird für die künftige Stellung und das Wirken des AdR vom Ausgang der Regierungskonferenz abhängen. Mit mehr organisatorischer Eigenständigkeit sowie der Erweiterung und Stärkung der Konsultativ-Befugnisse hätte die immer noch ganz junge Gemeinschaftsinstitution einen Schritt auf dem Weg zu mehr Geltung und Wirkung zurückgelegt.

Anmerkungen

1 Über die Arbeit des AdR berichtet regelmäßig Agence Europe; nützlich ist auch die vom AdR herausgegebene Reihe: Regionen und Gemeinden Europas. Aktuelles vom Ausschuß der Regionen, die etwa fünfmal jährlich erscheint.

2 Vgl.: Der Beitrag des AdR zum europäischen Einigungswerk. Resonanz der Stellungnahmen, hrsg. von der Direktion Kommunikation und Presse des AdR, Brüssel 18.1.1996.

3 Vgl.: Regionen und Gemeinden Europas. Aktuelles vom Ausschuß der Regionen 6 (1996), S. 2.

4 Vgl. Rudolf Hrbek: Der Ausschuß der Regionen, in: Jahrbuch der europäischen Integration 1993/94, S. 105-110, hier: S. 109.

5 Agence Europe v. 29.2.1996, S. 8.

6 Vgl. die Übersicht in: Regionen und Gemeinden Europas. Aktuelles vom Ausschuß der Regionen 8 (1996), S. 1.

7 Die Direktion Kommunikation und Presse des AdR gibt fünfmal jährlich „Regionen und Gemeinden Europas. Aktuelles vom Ausschuß der Regionen" heraus. Vom gleichen Herausgeber stammt das sehr nützliche „Pressbook"; die letzte Ausgabe 8 (1996) deckt den Zeitraum März bis Mai 1996 ab.

8 AdR 97/96 vom 8.3.1996.

9 Vgl. Rudolf Hrbek, a.a.O., hier: S. 87/88.

10 Das ist insbesondere bei föderativ strukturierten Staaten wie Deutschland und Österreich ganz deutlich der Fall.

11 Eine Übersicht über Informationsbüros aus EU-Mitgliedstaaten in Brüssel findet sich in: Europa. Regionen Zeitschrift 1 (1996), S. 34.

12 Hier wäre bspw. auf das gemeinsame Büro des Landes Tirol und der beiden italienischen Regionen in Südtirol hinzuweisen; dieser Vorgang hat übrigens manche Irritationen ausgelöst.

Weiterführende Literatur

Blanke, Hermann-Josef: Der Ausschuß der Regionen, in: Grabitz, Eberhard, Meinhard Hilf (Hrsg.): Kommentar zur Europäischen Union, München 1995.

Dehousse, Renaud, Thomas Christiansen (Hrsg.): What Model for the Committee of the Regions? Past Experiences and Future Perspectives, EUI working paper EUF No. 95/2, Florenz 1995.

Hesse, Joachim Jens (Hrsg.): Regionen in Europa – Die Institutionalisierung des Regionenausschusses. Baden-Baden 1995/96.

Hierl, Hubert (Hrsg.): Europa der Regionen. Entstehung, Aufgaben, Perspektiven des Ausschusses der Regionen, Bonn 1996.

Hrbek, Rudolf, Sabine Weyand: Betrifft: Das Europa der Regionen. Fakten, Probleme, Perspektiven, München 1994.

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

Klaus, Henning: Die deutschen Bundesländer und die Europäische Union. Die Mitwirkung der Länder am EU-Integrationsprozeß seit dem Vertrag von Maastricht, Greifswald 1996.