

Der Ausschuß der Regionen

RUDOLF HRBEK

Die Regierungskonferenz zur Revision des Vertrages von Maastricht war auch für den Ausschuß der Regionen (AdR) von besonderer Bedeutung. Ein Schwerpunkt seiner Aktivitäten bestand darin, der Liste seiner Forderungen gebührend Nachdruck zu verleihen und zu versuchen, ihre Erfolgchancen bei der Vertragsreform zu verbessern. Daneben lassen sich, wie bereits in den Vorjahren, zwei weitere Schwerpunkte identifizieren: Der AdR hat sich im Rahmen seiner Konsultativfunktion mit laufenden Angelegenheiten der EU befaßt; inhaltlich handelte es sich um ein recht breites Spektrum von Politikbereichen. Er hat dabei versucht, das Repertoire seiner Mitwirkung im gemeinschaftlichen Entscheidungsprozeß um zusätzliche Formen zu erweitern. Schließlich setzte der AdR seine Bemühungen fort, stabile Arbeitsbeziehungen zu den anderen Gemeinschaftsorganen aufzubauen und sich als ein von den anderen Beteiligten anerkannter Akteur im gemeinschaftlichen Entscheidungsgefüge zu etablieren.

Die Befassung mit laufenden Angelegenheiten der EU

Auch wenn sich der AdR mit einem recht breiten Themenspektrum befaßt, so lassen sich im vergangenen Jahr doch einige Themen identifizieren, denen besonderes Gewicht gegeben wurde: die Beschäftigungspolitik und die EU-Erweiterung.¹ Bei der Behandlung dieser wie auch anderer Fragen bemühte sich der AdR um die Kooperation mit den anderen Gemeinschaftsinstitutionen, deren Repräsentanten beispielsweise zu Plenarsitzungen eingeladen, oder mit denen gemeinsame Veranstaltungen durchgeführt wurden. Der AdR nutzte die Beschäftigung mit einzelnen Themen auch dazu, Kommunikationsbeziehungen mit anderen auf solchen Gebieten engagierten Akteuren zu etablieren beziehungsweise zu vertiefen; so beispielsweise mit Politikern aus mittel- und osteuropäischen Staaten, mit denen am Rande einer Plenartagung im Juni 1997 Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit diskutiert wurden. Bei der Behandlung von Einzelfragen geht es dem AdR zum einen um die Demonstration der besonderen Möglichkeiten, die Regionen und Kommunen haben, um einen Beitrag zur Problemlösung und damit zur Gemeinschaftspolitik zu leisten; zum anderen geht es in vielen Fällen darum, spezifischen Belangen von Regionen und Kommunen Nachdruck zu verleihen und ihre Berücksichtigung im Entscheidungsprozeß zu fördern.

Seit November 1996 veranstaltet der AdR regelmäßig im Zusammenhang mit Plenarsitzungen spezielle Foren zu ausgewählten Themen. Im November 1996 beispielsweise ging es um Beschäftigungspolitik und die Möglichkeiten, auf regionaler und kommunaler Ebene sogenannte Beschäftigungspakte abzuschließen und zu

nutzen, im Januar 1997 um den Beitrag, den Regionen und Kommunen für die Information der Bürger über Angelegenheiten der EU leisten können.

Im April 1997 präsentierte der AdR eine zweite Bilanz der Resonanz seiner Stellungnahmen, die sich auf die fünf Plenarsitzungen des Jahres 1996 beziehen.² Im Vergleich mit den beiden ersten Jahren seiner Tätigkeit hat sich die Beratungsfunktion des AdR deutlich gesteigert: gegenüber 27 Stellungnahmen 1994 und 38 Stellungnahmen 1995 betrug deren Zahl 1996 47. Auch die Befassung des AdR durch Kommission und Rat hat sich verstärkt; war 1995 der Anteil sogenannter Initiativ-Stellungnahmen größer als die obligatorischen beziehungsweise auf Verlangen von Kommission und Rat formulierten, stehen 1996 27 solchen Voten nur noch 20 Initiativ-Stellungnahmen gegenüber. Auch das Repertoire der Formen, in denen der AdR seine Positionen zum Ausdruck bringt, hat sich erweitert: neben Stellungnahmen treten Berichte und Entschließungen. Inhaltlich werden die Stellungnahmen in sechs Hauptkategorien eingeteilt:

- Entwicklung und wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Strukturpolitik, Industrie;
- Bildung, Jugend, Kultur;
- Gesundheit;
- transeuropäische Netze, Verkehr, Telekommunikation;
- Energie, Umwelt;
- Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Tourismus.

Der Präsident des AdR, Maragall, würdigt die Aktivitäten des Gremiums zusammenfassend wie folgt: Die Analyse ergebe „das Bild eines AdR, der immer besser in der Lage ist, über seine Stellungnahmen wie auch über die in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament durchgeführten öffentlichen Initiativen, Einfluß auf die Entscheidungsprozesse der Gemeinschaft zu nehmen“.³ So sehr unverkennbar ist, daß sich der AdR im dritten Jahr seines Bestehens im Kreis der Gemeinschaftsinstitutionen etabliert hat und von diesen auch in das Entscheidungsverfahren einbezogen wird, so ist die Bewertung der Wirkung seiner Arbeit in spezifischen Einzelfällen überaus schwierig, was auch in wissenschaftlichen Analysen bestätigt wird.⁴

Beziehungen zu Gemeinschaftsinstitutionen und anderen Akteuren

Um in dem überaus komplexen Entscheidungsgefüge der EU wirksam zu sein, sind fest etablierte und verlässliche Arbeitsbeziehungen zu anderen Institutionen und Akteuren von ausschlaggebender Bedeutung. Der Umstand, daß der AdR von Kommission und Rat in größerem Maße befaßt wurde, ist ein Indiz dafür, daß er als Mitspieler respektiert wird. Der Präsident der Kommission, Santer, nennt den AdR „eine ‘Tribüne’ institutionellen Niveaus“ mit beratenden Funktionen, „auf die jedoch nichtsdestotrotz gehört wird“. Die Kommission habe mit dem AdR „einen konstruktiven Dialog ... aufgenommen“ und untersuche „aufmerksam die im allgemeinen sehr sachdienlichen Stellungnahmen“.⁵ Was die Beziehungen zum

Europäischen Parlament betrifft, so erinnerte dessen Präsident Gil-Robles daran, daß diese ursprünglich schwierig gewesen seien, weil wohl zunächst nicht klar gewesen sei, daß der AdR nur eine „ergänzende Rolle“ spiele, ohne die Kompetenzen des EP zu schmälern. Jetzt seien die Beziehungen konstruktiv und könnten noch konstruktiver werden. Gil-Robles sieht insbesondere Möglichkeiten zur Intensivierung der Zusammenarbeit auf der Ebene von Fach-Ausschüssen.⁶

Was die Beziehungen zum Rat betrifft, so spielen hier sicherlich Aktivitäten einzelner Regionen und Kommunen gegenüber ihren jeweiligen nationalen Regierungen eine wichtige Rolle. Da sich rechtlicher Status und politische Qualität dieser Gebietskörperschaften auf subnationaler Ebene zwischen den EU-Mitgliedstaaten erheblich unterscheiden, ist die Wirkung dieser Einflußbemühungen entsprechend unterschiedlich. In Mitgliedstaaten mit bundesstaatlicher Struktur – Belgien, Deutschland, Österreich – steht Ländern und Regionen ein viel größeres Repertoire an Möglichkeiten zur Verfügung und sie verfügen auch über ein verfassungsrechtlich verankertes und politisch starkes Gewicht.

Der Europäische Gipfel der Regionen und Städte

Am 15./16. Mai 1997 fand in Amsterdam der vom AdR initiierte Europäische Gipfel der Regionen und Städte statt; Teilnehmer waren etwa 250 Präsidenten von Regionen und Bürgermeister großer Städte.⁷ Termin und Ort waren bewußt gewählt: Einen Monat später sollten die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten in Amsterdam zusammenkommen, um die Regierungskonferenz zur Revision des Vertrages von Maastricht abzuschließen. Adressaten des Gipfels waren die Öffentlichkeit und die Regierungskonferenz; die zentrale Funktion des Gipfels sollte es sein, zu unterstreichen, daß Regionen und Kommunen wegen ihrer Bürgernähe einen besonderen Beitrag zum europäischen Aufbau leisten können. Deshalb müßten Regionen und Kommunen bei politischen Entscheidungen eine größere Rolle spielen, sowohl innerhalb der einzelnen Staaten als auch in der EU und hier insbesondere über den AdR. Diese Botschaft war im AdR sehr gründlich vorbereitet worden. Der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber und der Bürgermeister von Porto, Fernando Gomes, hatten einen Bericht vorbereitet, der im Ausschuß für Institutionelle Fragen des AdR eingehend beraten und auf einer abschließenden Sitzung im April 1997 in Valencia verabschiedet worden war.⁸

Im Mittelpunkt des auf dem Gipfel gebilligten Berichtes standen drei Hauptthemen: Beschäftigung, Erweiterung und Subsidiarität. Der Bericht spricht sich für die Aufnahme eines Beschäftigungskapitels in den neuen Unionsvertrag aus und weist auf den Beitrag hin, den regionale und lokale Beschäftigungspakte spielen können. Er fordert – vor dem Hintergrund der von der Firma Renault in Belgien vorgesehenen Betriebsstilllegung – einen unionsweiten Verhaltenskodex für Unternehmen und spricht sich schließlich für eine kohärente Städtepolitik aus. Die Befürwortung der Erweiterung der EU um Staaten Mittel- und Osteuropas wird durch den ausdrücklichen Hinweis ergänzt, daß dabei die Interessen der Mitgliedstaaten

hinsichtlich der Bereitstellung von Mitteln aus den Strukturfonds inklusive Kohäsionsfonds beachtet werden müßten. Der Bericht befürwortet enge Kooperationsbeziehungen mit den Staaten Mittel- und Osteuropas und fordert, daß bei entsprechenden Projekten Regionen und Kommunen stärker als bisher einbezogen werden. Was das Subsidiaritätsprinzip betrifft, verlangt der Bericht die Aufnahme eines besonderen Protokolls in den neuen Unionsvertrag; eine klarere Kompetenzabgrenzung zwischen den verschiedenen Ebenen sei unabdingbar und Regionen und Kommunen müßten einen größeren eigenständigen Handlungsspielraum erhalten.

Der Ertrag der Regierungskonferenz für den AdR

Bereits im Vorfeld der abschließenden Beratungen des Europäischen Rates war deutlich geworden, daß sicherlich nicht alle Forderungen des AdR realisiert werden würden. Die Bilanz des neuen Vertrages von Amsterdam⁹ fällt für den AdR zwiespältig aus. Die folgenden Forderungen finden im neuen Vertrag keine Berücksichtigung: die vertragliche Verankerung des Rechtes kommunaler Selbstverwaltung; ein eigenständiges Klagerecht für den AdR und für Regionen mit Legislativbefugnissen vor dem EuGH; die Aufwertung des AdR als eigenständiges Organ; die Festlegung bestimmter Voraussetzungen für die Ernennung zum Mitglied des AdR (ein Wahlmandat oder die politische Rechenschaftspflicht gegenüber einer gewählten Versammlung); die ausdrückliche Einbeziehung von Regionen und Kommunen in die Bestimmungen über das Subsidiaritätsprinzip.

Als Erfolg kann der AdR demgegenüber zunächst die Aufnahme eines Subsidiaritätsprotokolls in den Vertrag verbuchen. Darin wird unter anderem festgelegt, daß für ein Tätigwerden der EU beide Bedingungen des Subsidiaritätsprinzips – die Notwendigkeits- und die Besser-Klausel – erfüllt sein müssen. Wenn in diesem Zusammenhang außerdem festgehalten wird, daß die Verantwortung für die verwaltungsmäßige Umsetzung des Gemeinschaftsrechtes grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten in ihrer jeweiligen verfassungsrechtlichen Ausgestaltung liegt, bedeutet dies eine Aufwertung von Regionen und Kommunen in den EU-Mitgliedstaaten, in denen diese Gebietskörperschaften die entsprechenden Befugnisse haben. Positiv für den AdR ist sodann die Stärkung seiner Position und die Erweiterung seiner Rechte durch eine Reihe von Vorkehrungen und Bestimmungen:

- Der AdR erhält künftig einen eigenen organisatorischen Unterbau, den er bisher zum Teil mit dem Wirtschafts- und Sozialausschuß teilen mußte.¹⁰
- Der AdR ist künftig autonom in der Ausgestaltung seiner Geschäftsordnung; bisher mußte sie vom Rat einstimmig genehmigt werden.
- Die Fälle obligatorischer Anhörung werden erweitert und erstrecken sich künftig auch auf Beschäftigung, Sozialfragen, Gesundheitswesen, Umwelt, Sozialfonds, Berufliche Bildung und Verkehr.
- Bei der fakultativen Befassung des AdR wird ausdrücklich auf Fälle, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit betreffen, hingewiesen.

- Neu ist schließlich die Bestimmung, daß der AdR auch vom Europäischen Parlament gehört werden kann.

Speziell für die deutschen Länder und Kommunen brachte der Vertrag von Amsterdam die Erfüllung von zwei Anliegen: (1) Ein Protokoll zum Vertrag befaßt sich mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten und gewährleistet deren Befugnis, ihn zu finanzieren, sofern dies die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem solchen Ausmaß beeinträchtigt, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft; (2) der Europäische Rat hat eine Erklärung der Kommission zu den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten in Deutschland zur Kenntnis genommen. Darin wird festgestellt, daß die gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln der Organisation dieser Institutionen und den ihnen gewährten Vergünstigungen nicht entgegenstehen.

In einer ersten Reaktion haben die deutschen Länder den Vertrag von Amsterdam begrüßt und betont, daß er die oben genannten Fortschritte bringe und insofern einigen an die Regierungskonferenz gerichteten Forderungen entspreche.¹¹

Ausblick

Für den AdR ist der Vertrag von Amsterdam eine wichtige Etappe auf dem Weg, sich als Gemeinschaftsinstitution zu etablieren und den Status eines von den anderen Teilnehmern am Entscheidungsprozeß respektierten Mitspielers zu erwerben. Damit der AdR die Möglichkeiten eines eigenen organisatorischen Unterbaus nutzen kann, ist allerdings erforderlich, daß er künftig über einen höheren Etat verfügt. Das EP als entscheidende Haushaltsinstanz hat sich hier bisher sehr restriktiv verhalten. Es wird abzuwarten sein, in welchem Ausmaß das EP von der neuen Möglichkeit Gebrauch machen wird, den AdR zu befassen und damit die förmlichen Kommunikationsbeziehungen zu intensivieren. Schließlich wird die Ausweitung der für eine obligatorische Anhörung des AdR vorgesehenen Fälle zur Folge haben, daß sich das Arbeitsvolumen des AdR erheblich vergrößert. Seine Bewältigung verlangt mit Sicherheit die personelle Aufstockung der administrativen Infrastruktur (Generalsekretariat), sodann aber auch ein stärkeres und umfangreicheres Engagement seiner Mitglieder. Der bisherige Sitzungsrhythmus der Fachkommissionen und des Plenums wird den neuen Bedürfnissen angepaßt werden müssen. Weiterhin wird zu beobachten sein, wie sich das erweiterte Funktionsspektrum und das verstärkte Gewicht des AdR auf dessen innere Struktur auswirken wird: ob nationale Delegationen, regionale Gruppierungen oder politische Fraktionen an Bedeutung zunehmen und wie sich das Verhältnis zwischen Regionen einerseits und Kommunen andererseits gestaltet.

Der AdR bleibt ein wichtiges Forum für subnationale Gebietskörperschaften, denen allerdings auch künftig noch andere Foren und Einflußkanäle zur Verfügung stehen. Die Versammlung der Regionen Europas (VRE) als verbandsmäßiger Zusammenschluß von regionalen Gebietskörperschaften wird weiterhin eine Rolle als Lobby spielen. Die im Dezember 1996 in Basel abgehaltene Mitgliederver-

sammlung hat eine „Charta des Regionalismus“ verabschiedet. Darin werden demokratische Selbstverwaltungsrechte für Regionen gefordert und es wird ausdrücklich auf die Situation in Mittel- und Osteuropa verwiesen, wo die zentralistischen Strukturen noch sehr stark und Regionalstrukturen allenfalls in Ansätzen erkennbar seien. Neuer Präsident der VRE wurde, als Nachfolger von Jordi Pujol, der Ministerpräsident der Region Flandern, Luc van den Brande; erster Vizepräsident wurde, als Nachfolger des baden-württembergischen Ministerpräsidenten Erwin Teufel, der Minister für Justiz und Europaangelegenheiten Thüringens, Otto Kretschmer.

Anmerkungen

- 1 Neben der sehr kurzen Berichterstattung in Agence Europe informiert auch die vom AdR herausgegebene Reihe „Regionen & Gemeinden Europas. Aktuelles vom Ausschuß der Regionen“ bis 11 (1997). Besonders informativ ist eine spezielle Veröffentlichung des AdR „Zusammenfassung der Beratenden Arbeiten 1996“ (CdR 99/97, Brüssel Mai 1997).
- 2 AdR (Hrsg.): Resonanz und Berücksichtigung der Stellungnahmen 1996, Brüssel, April 1997.
- 3 Ebd., S. 5.
- 4 Vgl. Ferrows, Martyn, Rosarie McCarthy: Opinion formulation and Impact in the Committee of the Regions, in: *Regional & Federal Studies* 1 (Spring 1997), S. 23-49.
- 5 Rede am 21.3.1997 in Luxemburg, abgedruckt in: AdR (Hrsg.): Europäischer Gipfel der Regionen und Städte, Newsletter 4 (April 1997), S. 2.
- 6 Interview, abgedruckt in: AdR (Hrsg.): Europäischer Gipfel der Regionen und Städte Newsletter 3 (April 1997), S. 3.
- 7 Dem Gipfel ist eine ganze Ausgabe von „Europa. Regionen-Zeitschrift“ 4 (Mai 1997), gewidmet.
- 8 „Regionen und Städte - Säulen Europas“, CdR 23/97 fin, April 1997.
- 9 Der Text ist abgedruckt in der von der Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland herausgegebenen Dokumentation zu den EU-Nachrichten 3 (1997).
- 10 Die Nachteile der bisherigen Regelung erörtert Levrat, Nicolas: Les relations du Comité des régions à l'intérieur du système institutionnel communautaire, in: Bourrinet, Jacques (Hrsg.): *Le Comité des régions de l'Union européenne*, Paris 1997, S. 119-138.
- 11 Beschluß der 17. Europaministerkonferenz der Länder in Bonn v. 25.6.1997.

Weiterführende Literatur

- Bourrinet, Jacques (Hrsg.): *Le Comité des régions de l'Union européenne*, Paris 1997.
- Hrbek, Rudolf: The Committee of the Regions. A New Institution in the Brussels Arena, in: *The European Union at the Dawn of a New Century. Liber amicorum Jacqueline Lastenouse-Bury*, Madrid 1997, S. 425-434.
- Schöbel, Norbert: Der Ausschuß der Regionen: Eine erste Bilanz der Arbeit nach zwei Jahren seines Bestehens. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, Occasional Papers Nr. 17, Tübingen 1997.
- Schultze, Claus J.: Die deutschen Kommunen in der Europäischen Union. Europa-Betroffenheit und Interessenwahrnehmung, Baden-Baden 1997.
- Tauras, Olaf: Der Ausschuß der Regionen: Institutionalisierte Mitwirkung der Regionen in der EU, Münster 1997.