

## Der Ausschuß der Regionen

RUDOLF HRBEK

Der Jahreswechsel markierte für den Ausschuß der Regionen (AdR) einen Einschnitt. Im November 1997 fand die letzte Plenarsitzung seiner ersten, vierjährigen Amtsperiode statt. Im Februar 1998 begann die zweite, wiederum vierjährige Amtsperiode des AdR mit neuer Zusammensetzung. Auch in anderer Hinsicht markiert dieser Zeitraum einen Einschnitt für den AdR: Nachdem die Regierungskonferenz zur Reform der Verträge mit dem Beschluß des Europäischen Rates im Juni 1997 abgeschlossen und der neue Vertrag von Amsterdam am 2. Oktober 1997 förmlich unterzeichnet worden war, kann der AdR einer Stärkung seiner Position und der Erweiterung seiner Rechte entgegensehen.<sup>1</sup>

### *Beginn der zweiten Amtsperiode (1998-2002)*

Am 26. Januar 1998 ernannte der Rat gemäß Art. 263 Abs. 3 EGV die Mitglieder des AdR sowie eine gleiche Anzahl von Stellvertretern auf Vorschlag der jeweiligen Mitgliedstaaten durch einstimmigen Beschluß für die zweite vierjährige Amtsperiode.<sup>2</sup> Von den insgesamt 222 Mitgliedern des AdR vertreten 92 Regionen und 130 lokale Gebietskörperschaften; letztere lassen sich in Vertreter der unteren Ebene (mit 95 Sitzen) und der oberen Ebene (mit 35 Sitzen) weiter unterteilen. Wichtiger für die praktische Arbeit des AdR ist die Aufteilung nach Fraktionen, also politischen Gruppen. Der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE) gehören 93 Mitglieder an, der Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP) 79, der Fraktion der Europäischen Liberalen und Demokratischen Reform-Partei (ELDR) 23 und der Europäischen Allianz 16; elf Mitglieder des AdR sind fraktionslos. In der konstituierenden Sitzung des AdR am 18./19. Februar 1998 wurden der Präsident, der Erste Vizepräsident und die Mitglieder des Präsidiums gewählt. Mit 152 von 199 abgegebenen Stimmen wurde Manfred Dammeyer, der Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten des Landes Nordrhein-Westfalen, zum Präsidenten,<sup>3</sup> Josef Chabert, der Finanz- und Wirtschaftsminister der Region Brüssel, mit 150 Stimmen zum Ersten Vizepräsidenten gewählt. Dammeyer gehört der SPE, Chabert der EVP an. Wie bereits in der ersten Amtsperiode des AdR hatten sich die beiden großen Fraktionen auch diesmal darauf verständigt, daß Präsident und Erster Vizepräsident nach zwei Jahren ihre Ämter tauschen. Das Präsidium besteht aus dem Präsidenten und 35 weiteren Mitgliedern (einschließlich des Ersten Vizepräsidenten). Auf jeden Mitgliedstaat entfallen zwei Mitglieder; die fünf großen Mitgliedstaaten stellen je ein drittes Mitglied. Jeder Mitgliedstaat ist dabei mit einem Vizepräsidenten im Präsidium vertreten.

Es wurden wiederum sieben Fachkommissionen gebildet: (1) für Regionalpolitik, Strukturfonds, wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, grenzüberschrei-

tende und interregionale Zusammenarbeit; (2) für Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Fischerei; (3) für Transeuropäische Netze, Verkehr, Informationsgesellschaft; (4) für Raumordnung, Städtefragen, Energie, Umwelt; (5) für Sozialpolitik, Gesundheitswesen, Verbraucherschutz, Forschung, Fremdenverkehr; (6) für Beschäftigung, Wirtschaftspolitik, Binnenmarkt, Industrie, KMU; (7) für Bildung, Berufsbildung, Kultur, Jugend, Sport, Bürgerrechte; außerdem der besondere Ausschuß für Institutionelle Fragen. Von den sieben Vorsitzenden der Fachkommissionen stellen die SPE und die EVP je drei und die ELDR einen. Vorsitzender der Kommission für Institutionelle Fragen ist der Erste Vizepräsident.

*Der AdR gibt sich ein „Grundsatzprogramm“*

Mitglieder und Beobachter der Arbeit des AdR hatten bereits in der ersten Amtsperiode der 1994 neu entstandenen Institution für die Konzentration auf klar erkennbare wichtige Einzelfragen plädiert und vor einer Verzettelung der Arbeit des AdR gewarnt. Nur wenn es gelinge, Schwerpunkte zu setzen und diese kontinuierlich zu verfolgen, könnte das zunächst überaus bescheidene Gewicht des AdR überhaupt Wirkung entfalten. Ansätze zu einer solchen Schwerpunktsetzung waren unverkennbar. Sie ergaben sich nicht zuletzt aus dem jeweiligen Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission; Frau Wulf-Mathies, die als Mitglied der Kommission von Amts wegen für die Kontakte zum AdR zuständig ist, hatte jeweils deutlich signalisiert, wo ein Beitrag des AdR besonders willkommen sei.

Zu Beginn der zweiten Amtsperiode des AdR hatten die Vorsitzenden der Fraktionen ein Dokument erstellt,<sup>4</sup> in dem sie die politischen Prioritäten für die Arbeit des AdR zusammengefaßt hatten. Dieses „Grundsatzprogramm“ wurde im Mai 1998 vom Präsidium gebilligt; damit hat sich der AdR Leitlinien für seine Arbeit gegeben. Dem AdR werden zunächst drei Hauptaufgaben zugeschrieben:

- sicherzustellen, „daß die EU-Politiken den Interessen der unterhalb der zentralstaatlichen Ebene agierenden Verwaltungsorgane der Mitgliedstaaten Rechnung tragen“;
- „neue Themen, die für die lokale und regionale Ebene von besonderem Interesse sind, auf die politische Agenda der EU zu setzen“;
- „als Botschafter zwischen den EU-Institutionen und den Bürgern Europas zu agieren“.

Als wichtige Instrumente zur Erfüllung dieser Aufgaben werden zunächst die Stellungnahmen des AdR genannt. Deren Struktur und Qualität müsse verbessert werden, wobei unter anderem Kürze und Prägnanz genannt werden. Die Auswahl der Themen, zu denen sich der AdR jeweils äußert, müsse sehr sorgfältig erfolgen und es sei auf die Setzung von Schwerpunkten zu achten. Wichtig sei zudem, daß der AdR aufmerksam verfolge, was aus seinen Stellungnahmen geworden sei. Weitere Instrumente seien besondere Veranstaltungen, wie beispielsweise die seit 1996 regelmäßig abgehaltenen Foren (parallel zu Plenarsitzungen) oder spezifische Seminare. Nicht zuletzt müsse sich der AdR um eine Verstärkung und Verstetigung seiner „Außenbeziehungen“ bemühen; anders gesagt: Er müsse seiner Vernetzung

mit anderen Akteuren und vor allem Institutionen besondere Aufmerksamkeit widmen.

Den einzelnen Akteuren innerhalb des AdR werden je spezifische Aufgaben zugeschrieben. Das Präsidium wird dabei als „Hüter des Grundsatzprogramms“ bezeichnet. Ihm obliege es, die allgemeinen politischen Entwicklungen in der EU zu verfolgen und die Strategie des AdR zu entwerfen. Seine im Halbjahresrhythmus stattfindenden außerordentlichen Sitzungen sollten für europapolitische Grundsatzdebatten und die Behandlung wichtiger aktueller Fragen benutzt werden. Den Fachkommissionen komme insofern eine Schlüsselrolle zu, als sie „für die Qualität der AdR-Stellungnahmen verantwortlich“ seien. Sie müßten sich um den Aufbau enger Arbeitsbeziehungen zu entsprechenden Gremien in anderen Institutionen bemühen. Den einzelnen Mitgliedern komme die Aufgabe zu, ihre Erfahrung und ihr Wissen einzubringen. Da ihre Mitgliedschaft im AdR aber „per Definition eine Nebentätigkeit ist“, seien sie auf Zuarbeit und Unterstützung – insbesondere auch durch die nunmehr eigene Verwaltung des AdR – angewiesen. Den Fraktionen, deren Mitglieder in einem europäischen Kontext zusammengeschlossen sind, wird die Aufgabe zugeschrieben, „als treibende Kraft dafür zu sorgen, daß der AdR als politisches Gremium und eigenständiger Partner des Europäischen Parlaments und des Rats in den EU-Beschlußfassungsprozeß eingreift“. Den nationalen Delegationen sei aufgetragen, „ihre konkreten Erfahrungen mit den EU-Maßnahmen und deren Auswirkungen in ihren Heimatstaaten“ darzulegen.

Schließlich enthält das Dokument Aussagen zu den inhaltlichen Prioritäten der Arbeit des AdR. Folgende fünf Themenbereiche werden dabei genannt: (1) Agenda 2000 (GAP, Reform der Strukturfonds, Erweiterung); (2) Beschäftigung; (3) Umwelt; (4) wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt; (5) Europäische Staatsbürgerschaft. Präsidium und Fachkommissionen sollen darauf achten, daß die Schwerpunktsetzung eingehalten wird.

#### *Politisierung des AdR durch die stärkere Rolle der Fraktionen*

Als sich der AdR 1994 konstituierte, war eine der offenen Fragen, welche Faktoren die interne Struktur und damit auch das praktische Wirken der neuen Institution prägen würden. Eine dominierende Rolle wurde dabei dem Gegenüber von regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zugeschrieben. Dieses Gegenüber sei zudem hauptverantwortlich für die Heterogenität des AdR. Es gibt deutliche Anzeichen dafür, daß gegenläufige Interessen von Regionen und Kommunen die Arbeit des AdR sehr viel weniger als bisher prägen werden. Obwohl die Repräsentanten der lokalen Ebene ein deutliches zahlenmäßiges Übergewicht haben, wurde, anders als in der ersten Amtsperiode, kein Repräsentant der Kommunen für das Amt des Präsidenten beziehungsweise ersten Vizepräsidenten nominiert.

Demgegenüber gewinnen die Fraktionen, also die politischen Gruppierungen, ein deutlich wachsendes Gewicht. Wie bereits erwähnt dominierten sie die Auswahl der Kandidaten für die beiden höchsten Ämter des AdR sowie für die einflußreichen Funktionen der Vorsitzenden der Fachkommissionen. Art. 6 Abs. 3 der Geschäfts-

ordnung des AdR bietet den Fraktionen die rechtliche Grundlage für ihre Aktivitäten, wonach die Mitglieder des AdR zu Vorbereitungssitzungen zusammentreten können. Gestützt auf Art. 22 Abs. 3 GO hat das Präsidium des AdR Anweisungen für die Anerkennung und Arbeitsweise der Fraktionen festgelegt:<sup>5</sup>

- Danach besteht eine Fraktion aus mindestens 22 Mitgliedern oder Stellvertretern aus mindestens drei Mitgliedstaaten beziehungsweise 20 Mitgliedern oder Stellvertretern aus mindestens vier Mitgliedstaaten, wobei jeweils die Hälfte der Fraktionsangehörigen Vollmitglieder des Ausschusses sein müssen.
- Die Bildung einer Fraktion muß dem Präsidenten des AdR förmlich mitgeteilt werden; dabei sind der Name der Fraktion, die Namen ihrer Mitglieder sowie die ihrer Vorstandsmitglieder und ihres Generalsekretärs zu nennen. Die Bildung einer Fraktion wird im Amtsblatt der EG bekanntgegeben.
- Die Vorsitzenden der Fraktionen haben das Recht, an den Präsidiumssitzungen teilzunehmen; sind sie selbst nicht Mitglied des Gremiums, wirken sie mit beratender Stimme mit.
- Von besonderer praktischer Bedeutung ist die folgende Bestimmung: „Der Generalsekretär des AdR erleichtert die Arbeiten der Fraktionen und ihrer Arbeitsorgane, indem er ihnen im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten die erforderlichen personellen und materiellen Ressourcen zur Verfügung stellt. Ferner ermöglicht er ihnen die Veranstaltung von Sitzungen durch Bereitstellung einer angemessenen Verdolmetschung.“ Die Bereitstellung personeller und sächlicher Ressourcen sind für die praktische Arbeit der Fraktionen von überragender Bedeutung.

Genau wie im Europäischen Parlament dominieren die beiden großen Fraktionen der SPE und EVP. Erstere erscheint im Moment homogener zu sein als die EVP, die durch die Aufnahme von Vertretern neu entstandener politischer Strömungen ihr Spektrum zu Lasten der Homogenität sehr stark ausgeweitet hat. Wie im EP wirken die beiden großen Fraktionen bei etlichen wichtigen Entscheidungen wie in einer großen Koalition zusammen; dies wurde beispielsweise bei der Bestimmung von Präsident und Erstem Vizepräsident deutlich.

Das starke Gewicht der Fraktionen hat zudem zur Folge, daß der AdR über die Parteischiene stärker an das EP angebunden und damit in den innergemeinschaftlichen Entscheidungsprozeß einbezogen wird. Mitglieder und Beobachter der Arbeit des AdR sprechen von einer deutlich wahrnehmbaren Politisierung der Institution.

#### *Arbeitsformen und die Einbindung in das EU-Entscheidungsgefüge*

Der Vertrag von Amsterdam gibt dem AdR künftig das Recht, selbst über seine Geschäftsordnung zu entscheiden. Hinsichtlich seiner finanziellen Ausstattung bleibt der AdR aber vom EP abhängig. Obwohl die Zahl der Mitglieder nach der Aufnahme Finnlands, Österreichs und Schwedens nochmals gewachsen ist und obwohl sich die Beratungstätigkeit des AdR unter den Bedingungen des Vertrages von Amsterdam nochmals wesentlich erweitert hat, bleibt die finanzielle Ausstattung deutlich hinter den Forderungen und Vorstellungen des AdR zurück. Gegen-

wärtig steht die Besetzung neuer Personalstellen an, wobei vielfältige Interessen in Einklang zu bringen sind. Außerdem steht der AdR vor einem erneuten Umzug in neue Räumlichkeiten.

Am Arbeitsrhythmus von fünf zweitägigen Plenarsitzungen pro Jahr wird sich auch künftig nichts ändern. 1997/98 haben diese Sitzungen am 17./18. September und 19./20. November 1997 stattgefunden; nach der konstituierenden Sitzung zu Beginn der zweiten Amtsperiode am 18./19. Februar 1998 kam das Plenum zu weiteren Sitzungen am 12. März sowie am 13./14. Mai und 15./16. Juli 1998 zusammen. Im Zusammenhang mit diesen Plenarsitzungen wurden auch wieder sogenannte Foren abgehalten; Themen waren Sport (welche Rolle er für die regionale Entwicklung und soziale Eingliederung sowie für das Image von Regionen und Kommunen spielt), Städte und Regionen und der Euro (mit Beispielen für Beiträge der Städte und Regionen im Rahmen der Euro-Sensibilisierungskampagnen) sowie das Thema „Bildung, Ausbildung, Beschäftigung“.

Insider und Beobachter der Arbeit des AdR stimmen darin überein, daß sein Arbeitsstil nicht durch ein hochformalisiertes und routiniertes Verwaltungsverfahren bestimmt wird, sondern daß dem Einfluß von einzelnen Mitgliedern – als politischen Persönlichkeiten – überragende Bedeutung zukommt. Eine solche Überzeugungsarbeit verlangt einen nicht unerheblichen Zeitaufwand und das Vorhandensein verlässlicher Verbindungen und Netzwerke.

In der praktischen Arbeit des AdR spielen die formalisierten und informellen Beziehungen zu anderen EU-Organen und ihren Repräsentanten unverändert eine wichtige Rolle. So trifft sich das Präsidium des AdR regelmäßig zweimal jährlich mit der jeweiligen Ratspräsidentschaft. Im November 1997 galt dieses Treffen mit dem luxemburgischen Ratspräsidenten Juncker dem Beschäftigungsgipfel.<sup>6</sup> Vertreter des Rates, insbesondere der jeweiligen Präsidentschaft, nehmen regelmäßig an den Plenarsitzungen des AdR teil. Das gilt auch für Mitglieder der Europäischen Kommission, je nach den auf der Tagesordnung angesetzten Punkten. Der Kontakt zum EP erfolgt primär, wie bereits erwähnt, über die politischen Gruppen. Dabei ist nach wie vor eine gewisse Rivalität der beiden Institutionen unübersehbar, wobei der AdR für sich in Anspruch nimmt, über besonders gute Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung und Pflege intensiver Kommunikationsbeziehungen zu den Bürgerinnen und Bürgern zu verfügen.

Mit Blick auf die Osterweiterung der EU bemüht sich auch der AdR, Kontakte mit Repräsentanten der regionalen und lokalen Ebene der Beitrittskandidaten-Staaten aufzunehmen. Dabei geht es sowohl um die Förderung von Regionalisierungstendenzen in diesen Staaten als auch um die Vorbereitung von Arbeitskontakten, damit diese nach erfolgtem Beitritt dieser Staaten bereits eingefahren sind. Ein Unterausschuß des Institutionellen Ausschusses nimmt sich dieser besonderen Aufgabe an.

*Ausblick*

Bereits gegen Ende der ersten Amtsperiode des AdR zeichnete sich ein Rückgang der Initiativ-Stellungnahmen gegenüber den auf Anforderung durch Kommission und Rat abgegebenen ab.<sup>7</sup> Das ist nicht nur ein Indiz für die zunehmende Inanspruchnahme und damit auch Respektierung des AdR durch die anderen Gemeinschaftsorgane, sondern vor allem auch ein Ergebnis der Schwerpunktbildung durch den AdR selbst, die in den Leitlinien nachdrücklich gefordert wurde. Es wird sorgfältig zu beobachten sein, welche Akzente der AdR setzen wird und ob diese sachliche Konzentration sein Gewicht im interinstitutionellen Dialog festigen und stärken wird.

Wenn sich die Mitglieder des AdR stärker engagieren und der Institution mehr Aufmerksamkeit und Gewicht geben wollen, setzt dies die Europäisierung der politischen und administrativen Arbeit auf regionaler und lokaler Ebene voraus. Insofern haben Entwicklungen auf europäischer Ebene unmittelbare Rückwirkungen auf die nationale und insbesondere auch regionale und lokale Ebene. Da sich noch vor Abschluß der Ratifizierung des Vertrages von Amsterdam abzeichnet, daß eine nächste Regierungskonferenz angesetzt werden muß (nicht zuletzt mit Blick auf die nächsten, für die Erweiterung noch ausstehenden Vertragsanpassungen), wird auch der AdR sorgfältig überlegen müssen, welche Hauptforderungen er für eine erneute Vertragsrevision einbringt.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. dazu Rudolf Hrbek: Der Ausschuß der Regionen, in: Weidenfeld, Werner, Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 1996/97*, Bonn 1997, S. 80-88, hier S. 86 f.
- 2 Vgl. ABl. der EG, C 28 v. 4.2.1998, S. 19 f.
- 3 Im Zuge einer Regierungsumbildung in Nordrhein-Westfalen, die mit einer Verkleinerung des Kabinettes verbunden war, verlor Manfred Dammeyer im Frühsommer 1998 sein Ministeramt. Es wird abzuwarten sein, ob und wie sich diese Veränderung, also auch Reduzierung des heimatlichen politischen Gewichtes, auf die Einflußmöglichkeiten bei der Wahrnehmung seines Präsidentenamtes auswirken wird.
- 4 Dokument des AdR v. 15.04.1998, R/CdR 77/98 b) (FR/EN) MP/C/ab.
- 5 Dokument des AdR: CdR 117/97 fin Anlage A (FR) KW/uh; diese Anweisungen sind eine Anlage zur Geschäftsordnung des AdR.
- 6 Vgl. Agence Europe v. 17.10.1997, S. 15.
- 7 Vgl. dazu Hrbek, Rudolf, a.a.O., S. 84.

## 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.
- Tauras, Olaf: Der Ausschuß der Regionen: Institutionalisierte Mitwirkung der Regionen in der EU, Münster 1997.