

Der Ausschuß der Regionen

RUDOLF HRBEK

Zu Beginn seiner zweiten vierjährigen Amtsperiode hatte sich der Ausschuß der Regionen (AdR) im Mai 1998 in einem „Grundsatzprogramm“¹ Leitlinien für seine künftige Arbeit gegeben. Sie orientierten sich vorrangig an Erfahrungen der ersten Amtsperiode und an den für den AdR einschlägigen neuen Bestimmungen des Vertrages von Amsterdam, die nach Abschluß des Ratifikationsverfahrens in den 15 EU-Mitgliedstaaten im Mai 1999 in Kraft getreten sind. Die Leitlinien bezogen sich auf inhaltliche Prioritäten, auf Strategien und Instrumente sowie auf Aspekte der inneren Organisation des AdR. Sie zielten insgesamt darauf, Belange der regionalen und lokalen Ebene im Rahmen der EU kontinuierlich und wirkungsvoll zur Geltung zu bringen. Das Wirken des AdR von Mitte 1998 bis Mitte 1999 gibt einen guten Eindruck vom Entwicklungsstand der immer noch relativ jungen Gemeinschaftsinstitution und ihren Entwicklungsperspektiven.

Inhaltliche Schwerpunkte der Arbeit des AdR

Die inhaltlichen Aussagen des AdR finden sich in erster Linie in den Stellungnahmen, die im Rahmen der jährlich fünf zweitägigen Plenarsitzungen, jeweils in Brüssel, abgegeben werden. Dabei kann zwischen Stellungnahmen, die der AdR abgibt, nachdem er von Kommission oder Rat mit einem Vorgang befaßt wurde², einerseits und sogenannten Initiativstimmungen, die der AdR von sich aus abgibt, unterschieden werden. Die nachfolgende Übersicht bezieht sich auf folgende Plenartagungen: 15. und 16. Juli 1998, 16. und 17. September 1998, 18. und 19. November 1998, 13. und 14. Januar 1999, 10. und 11. März 1999 und 2. und 3. Juni 1999.

Eine erste Gruppe von Stellungnahmen und damit inhaltlichen Aktivitäten bezog sich auf zentrale Fragen der EU-Entwicklung, insbesondere Reformen mit Blick auf die angestrebte Erweiterung, wie sie in der Agenda 2000 vorgeschlagen worden sind. Was die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik betrifft, so kritisierte der AdR, daß die Kommission als Lösungsansatz lediglich Preissenkungen vorsehe. Er wandte sich gegen die dann unvermeidlichen Einkommenseinbußen der Erzeuger, gegen noch mehr Bürokratie und das drohende Ende des europäischen Agrarmodells. Er sprach sich stattdessen für eine Sicherung dieses Modells aus und erklärte sich mit Preissenkungen nur dort einverstanden, wo es der Markt erfordere; den je unterschiedlichen Bedingungen der einzelnen Regionen sei angemessen Rechnung zu tragen. Preissenkungen müßten durch Direktzahlungen an die

Erzeuger ausgeglichen werden. Zur Sicherung des europäischen Agrarmodells gehöre ausreichender Außenschutz. Der AdR setzte sich für eine ökosoziale Ausrichtung der Agrarpolitik ein und plädierte dafür, die Mitgliedstaaten und die Regionen stärker in die Verantwortung für die Einkommensentwicklung im Agrarbereich einzubeziehen.

Die Debatten um die Reform der Strukturfonds und der Strukturpolitik erwiesen sich als überaus schwierig, weil hier unterschiedliche und gegensätzliche Interessen, insbesondere zwischen nördlichen und südlichen Mitgliedstaaten, aufeinanderprallten. Einen gemeinsamen Nenner fand der AdR in der Forderung, Regionen und Kommunen bei der Struktur- und Kohäsionspolitik noch stärker als eigenständige Mitspieler zu berücksichtigen und sich am Gebot der Solidarität – auch der Regionen untereinander – als einem Element des europäischen Sozialmodells zu bekennen. In diesem Zusammenhang wurde, wenn auch nicht einmütig, für die Beibehaltung des Kohäsionsfonds plädiert. Der AdR war nicht mit der Position der Kommission einverstanden, wonach die Förderkulissen der Strukturfonds der EU mit denen der nationalen Strukturförderung deckungsgleich sein müßten; vielmehr wurde für mehr Eigenständigkeit der Regionen plädiert. Besonderes Augenmerk müsse darüber hinaus der Situation von Grenzregionen, gerade auch gegenüber mittel- und osteuropäischen Staaten, geschenkt werden.

Einen weiteren Schwerpunkt bildeten Fragen der Beschäftigung. Der AdR forderte, daß die Leitlinien für eine gemeinschaftliche Beschäftigungsinitiative die Schlüsselrolle von Regionen und Kommunen deutlicher hervorheben müsse; er sprach sich für besondere lokale Initiativen aus. Ein weiterer Schwerpunkt galt Umweltfragen; hier forderte der AdR, auf der Grundlage eines Berichtes des baden-württembergischen Ministerpräsidenten Erwin Teufel, den Aufbau einer Umweltunion: Regionen sollten ihre Zusammenarbeit, insbesondere auch an den Außengrenzen der EU, verstärken und Naturschutzbelange beispielsweise im Zusammenhang mit einer Reform der Agrarpolitik und der Strukturpolitik stärker berücksichtigen.

Erneut befaßte sich der AdR mit dem Subsidiaritätsprinzip und knüpfte dabei an Ausführungen im Subsidiaritätsprotokoll des Vertrages von Amsterdam³ an; Berichterstatter dieser Initiativ-Stellungnahme waren der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber und der Präsident der französischen Region Nord/Pas-de-Calais, Michel Delebarre. Der Bericht fordert eine „gestärkte Subsidiaritätskultur“ und vor allem eine klarere Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der EU, den Mitgliedstaaten und den Regionen und Kommunen, die bislang in diesem Zusammenhang nicht ausdrücklich Erwähnung finden. Die Stellungnahme spricht sich für den Schutz regionaler Eigenverantwortung und des Prinzips kommunaler Selbstverwaltung aus und fordert insbesondere mehr eigenständige Handlungsmöglichkeiten im Rahmen grenzüberschreitender Zusammenarbeit.

Das Themenspektrum weiterer Stellungnahmen ist relativ breit; der AdR weist im Zusammenhang mit vielen Politikbereichen auf besondere Belange der regionalen und kommunalen Ebene hin. Das gilt beispielsweise für die Äußerung des AdR zum Verfahren der Beihilfe-Kontrolle, wo mit Nachdruck mehr Handlungs-

spielraum für Regionen verlangt wird. Andere Stellungnahmen beziehen sich auf die Zukunft europäischer Randgebiete, das öffentliche Auftragswesen, die berufliche Weiterbildung, die Förderung von Häfen, die Berücksichtigung von Binnenwasserstraßen im Rahmen der Transeuropäischen Netze, die Fischereipolitik, die Nutzung von Informationstechnologien, sodann auch den Duty-Free-Handel. Eine weitere Thematik war die Kultur der Minderheiten in Europa sowie der immer wichtiger werdende Bereich des Sports.

Neben den Stellungnahmen verabschiedete der AdR in Einzelfällen auch EntschlieBungen zu politischen Fragen. So äußerte er sich zur Festnahme des Kurdenführers Abdullah Öcalan und zur Notwendigkeit einer politischen Lösung der Kurdenfrage.

Die Beziehungen zu anderen Gemeinschaftsorganen

Da der AdR auch nach dem Vertrag von Amsterdam auf ausschließlich beratende Funktionen beschränkt ist, hängt die Wirksamkeit seiner Stellungnahmen nicht zuletzt von möglichst guten und intensiven Arbeitsbeziehungen zu den anderen EU-Organen ab. Das erklärt die Forderung des AdR nach einer interinstitutionellen Vereinbarung mit diesen Organen, die ihrerseits für die Beziehungen zueinander längst ein solches Regelwerk ausgearbeitet haben und in der Praxis beachten. Der Präsident des AdR, Manfred Dammeyer, forderte im Juni 1999 erneut mit allem Nachdruck eine solche Vereinbarung, nachdem er den Rat wegen der Setzung viel zu kurzer Fristen für die Abgabe von Stellungnahmen kritisiert hatte. Da sich die obligatorischen Stellungnahmen nach den Bestimmungen des Vertrages von Amsterdam auf zusätzliche Politikbereiche erstrecken, wird die Frage der Fristen zu einem ernststen Problem für den AdR.

Das Verhältnis zum Europäischen Parlament (EP) schwankt nach wie vor zwischen Konkurrenz und Partnerschaft. Während der Parlaments-Ausschuß für Regionalpolitik ein eher partnerschaftliches Verhältnis unterstützt, dominiert im Haushaltsausschuß die Auffassung, der AdR sei, da teuer, letztlich überflüssig. Der Vertrag von Amsterdam postuliert im übrigen die Unvereinbarkeit der Mandate im EP und im AdR⁴.

Die sicherlich intensivsten Arbeitsbeziehungen bestehen zur Kommission. So nimmt praktisch immer ein Mitglied der Kommission an den Plenarsitzungen des AdR teil und eine besondere Task Force in Abteilungsstärke sorgt für die kontinuierliche Verbindung zum AdR. Eine regelmäßige Beteiligung von AdR-Mitgliedern an kommissionsinternen Ausschüssen und Gremien wurde bislang allerdings nicht zugestanden.

Der Vertrag von Amsterdam bestimmt, daß der AdR hinsichtlich seiner Verwaltungsinfrastruktur und in der Ausgestaltung seiner Geschäftsordnung selbständig ist. Darin kann eine Aufwertung der Institution gesehen werden. Dennoch hat der AdR mit dem Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) eine Vereinbarung über punktuelle Zusammenarbeit in Fragen der Verwaltungsinfrastruktur getroffen, die von beiden Institutionen als funktional angesehen wird. Der AdR arbeitet

sodann intensiv an der Formulierung einer neuen Geschäftsordnung⁵, bei der es unter anderem um die Beschlußfähigkeit in den Fachkommissionen oder um Fristen für die Einbringung von Änderungsanträgen in Plenarsitzungen geht.

Zur Binnenstruktur des AdR

Die Binnenstruktur des AdR, der hinsichtlich seiner Zusammensetzung ein zunächst überaus heterogenes Gebilde ist, sowie sein praktisches Wirken können von ganz unterschiedlichen Faktoren geprägt werden. Dazu gehören beispielsweise die Zugehörigkeit zu einer nationalen Delegation, das spezifische Interesse von Regionen oder Kommunen, die Mitgliedschaft in einer der politischen Gruppen oder ein besonderes sektorales bzw. politikbereichspezifisches Interesse. All diese Faktoren wirken und werden in den Aktivitäten des AdR sichtbar. Von besonderem Interesse ist die Frage, ob einer dieser Faktoren ein deutliches Übergewicht gewinnt und damit die Aktivitäten des AdR dominiert.

Das Gegenüber von Regionen und Kommunen scheint insofern in seiner Bedeutung zurückzugehen, als sich abzeichnet, daß die regionalen Gebietskörperschaften, nicht zuletzt durch ihr stärkeres politisches Gewicht und ihre überlegene Verwaltungskraft und -erfahrung, in der praktischen Arbeit eine immer wichtigere Rolle spielen. Nationale Interessen werden, wie das auch in den anderen EU-Organen beobachtet werden kann, je nach Thema unverändert wichtig bleiben.

Bereits seit einiger Zeit zeichnet sich ein deutlich stärkeres Gewicht der Fraktionen, also der politischen Gruppierungen, ab. Neben der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE) mit 93 Mitgliedern und der Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP) mit 79 Mitgliedern gibt es im AdR zwei kleinere Fraktionen: die der Europäischen Liberalen und Demokratischen Reformparteien (ELDR) mit 23 und der Europäischen Allianz mit 16 Mitgliedern. Letztere umfaßt insbesondere Politiker der Grünen, Vertreter von Regionalparteien und der irischen Fianna Fail. Der Trend zu einer stärkeren Politisierung der Arbeit des AdR dürfte durch die Betonung parteipolitischer Gegensätze im EP zweifellos gefördert werden. Dies hat sich zunächst im Zusammenhang mit dem Mißtrauensvotum gegen die Kommission, sodann ganz deutlich nach den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni und bei der Konstituierung des neu gewählten EP im Juli 1999 gezeigt. Wie für das EP gilt aber auch für den AdR, daß eine parteipolitische Polarisierung interne Blockaden nach sich ziehen kann, mit der dann unvermeidlichen Folge, daß der ohnehin schon geringe Einfluß des AdR noch weiter zurückgeht. Spezifische regionale Interessen werden immer wieder dominieren.

Das verweist auf Entstehung und Aktivitäten sogenannter Netzwerkgruppen. Ihnen gehören Mitglieder des AdR an, die sich um ein bestimmtes Sachthema oder ein regional verbindendes Thema gruppieren. So wurden auf einer Konferenz der maritimen Randregionen deren spezifische Bedürfnisse artikuliert. In einer vergleichbaren Veranstaltung von Vertretern der Weinbau-Regionen im Herbst 1998 wurden Reformen der gemeinsamen Marktorganisation für den Weinsektor gefordert. Weitere ähnliche Gruppierungen bilden Regionen aus dem Mittelmeerraum

sowie Regionen mit spezifischen Konversionsproblemen. Diese Netzwerkgruppen ähneln den im EP existierenden sogenannten Intergroups, denen als informelle Vereinigungen ein nicht unerheblicher Einfluß zugeschrieben wird⁶.

Ausblick: Der AdR und die nächste Regierungskonferenz

Der Vertrag von Amsterdam hat für den AdR nur eine geringfügige Stärkung seiner Position gebracht. So war es nur konsequent, daß sich der AdR bereits im Vorfeld der nächsten Regierungskonferenz, die sich mit Blick auf die Osterweiterung abzeichnet, mit seinen Forderungen zu Wort meldet. Das erfolgte mit einer EntschlieÙung, die in der Plenarsitzung am 3. Juni 1999 angenommen wurde und die in der besonderen Kommission für Institutionelle Fragen vorbereitet und von den Mitgliedern Luc Van den Brande und Risto Koivisto formuliert wurde⁷. Darin unterstreicht der AdR die Notwendigkeit rascher institutioneller Reformen als eine Voraussetzung für die nächste Erweiterungsrunde. Die EntschlieÙung enthält sodann eine Reihe ihn selbst betreffender Punkte und Forderungen. Mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip fordert der AdR eine Berücksichtigung der besonderen Rolle der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften; er verweist dazu auf die Erklärung Deutschlands, Österreichs und Belgiens zum Subsidiaritätsprotokoll im Anhang zum Vertrag von Amsterdam. Darin wird unterstrichen, daß das Handeln der Europäischen Gemeinschaft gemäß dem Subsidiaritätsprinzip nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch ihre Teilgebiete betrifft, sofern diese kraft nationalen Rechtes eigene Gesetzgebungsbefugnisse haben. Erneut wird für eine klarere Aufgabenverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten, unter Berücksichtigung der Regionen und Kommunen, plädiert. Weiterhin verlangt der AdR die Anerkennung als Organ im Sinn von Art. 7, Abs. 1 EGV; sodann ein ausdrückliches Klagerecht vor dem EuGH, welches auch den Regionen mit Legislativbefugnissen zuerkannt werden müsse. Schließlich verlangt der AdR, daß für die Ernennung seiner Mitglieder zur Auflage gemacht werden müsse, daß sie ein demokratisches Mandat in einer Region oder lokalen Gebietskörperschaft besitzen oder einer aus allgemeinen und direkten Wahlen hervorgegangenen Versammlung politische Rechenschaft ablegen müssen.

Was das Verfahren der nächsten Regierungskonferenz zur Vorbereitung einer erneuten Vertragsänderung und -ergänzung betrifft, verlangt der AdR, von Anfang an in die Vorbereitung als vollwertiger Partner einbezogen zu werden; beim Vertrag von Amsterdam war dies dem EP erstmals gewährt worden. Die Reaktion auf diese Forderungen, sowohl was das Prozedurale als auch die späteren Reformergebnisse angeht, wird Aufschluß über die Einschätzung der künftigen Rolle des AdR innerhalb des Entscheidungsgefüges der EU geben.

Anmerkungen

- 1 Vgl. dazu Hrbek, Rudolf: Der Ausschuß der Regionen, in: Weidenfeld, Werner; Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 1997/98*, Bonn 1998, S. 105-110, hier: S. 106f.
- 2 Der Vertrag von Amsterdam sieht vor, daß der AdR nunmehr auch vom Europäischen Parlament befaßt werden kann.
- 3 Vgl. dazu Hrbek, Rudolf: Wie sollen sich Arbeitsteilung, Subsidiarität und regionale Beteiligung nach Amsterdam entwickeln? In: Bertelsmann-Stiftung/Forschungsgruppe Europa (Hrsg.): *Systemwandel in Europa – Demokratie, Subsidiarität, Differenzierung*, Gütersloh 1998, S. 27-39.
- 4 Ungeregt bleibt bislang, jedenfalls ausdrücklich, ob es auch eine Unvereinbarkeit zwischen der Zugehörigkeit im AdR und im Rat gibt. Seit dem Vertrag von Maastricht können einzelne EU-Mitgliedstaaten, nämlich Belgien, Deutschland und Österreich, im Rat auch durch Angehörige von Landes- oder Regionalregierungen vertreten werden.
- 5 Der AdR hat neuerdings eine besondere Geschäftsordnungs-Kommission, der 19 Mitglieder angehören und der der Deutsche Günter Niederbremer vorsteht, eingesetzt.
- 6 Vgl. dazu European Parliament Preliminary Draft Report on the financing and operation of intergroups, Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities (PE 221.685), 27.11.1998. Rapporteur: Shaun Spiers.
- 7 Dokument CdR 54/99 fin.

Weiterführende Literatur

- Blanke, Hermann-Josef: Der Ausschuß der Regionen, in: Gräbitz, Eberhard; Meinhard Hilf (Hrsg.): *Kommentar zum Vertrag über die EU*, München 1998, Art. 198a-e EGV.
- Gutt, Gabriela: Kap. 18 – AdR; WSA; in: Bergmann, Jan; Christofer Lenz (Hrsg.): *Der Amsterdamer Vertrag. Eine Kommentierung der Neuerungen des EU- und EG-Vertrags*, Köln 1998, S. 317-328.
- Kaiser, Wilhelm: Der Ausschuß der Regionen, in: Von der Groeben, Hans; Jochen Thiesing; Claus-Dieter Ehlermann (Hrsg.): *Kommentar zum EU-EG-Vertrag*, Bd. 4, Baden-Baden 1997, S. 1200-1243.
- Klein, Eckart: Der Ausschuß der Regionen, in: Hailbronner, Kay; Eckart Klein; Siegfried Magiera; Peter-Christian Müller-Graff: *Handkommentar zum Vertrag über die Europäische Union*, Köln 1997.
- McCarthy, R. E.: The Committee of the Regions: an advisory body's tortuous path to influence, in: *Journal of European Public Policy*, 3 (1997), S. 439-454.
- Wiedmann, Thomas: Der Ausschuß der Regionen nach dem Vertrag von Amsterdam, in: *Europarecht* 1 (1999), S. 49-86.