

Der Ausschuss der Regionen

OTTO SCHMUCK

Eine breite Agenda bestimmte die Plenartagungen der 222 Mitglieder des Ausschusses der Regionen (AdR) im Zeitraum 2000/2001: die Ergebnisse der Regierungskonferenz von Nizza, die künftige Ausrichtung der EU-Strukturpolitik nach Auslaufen des jetzigen Finanzpakets im Jahr 2006, Wettbewerbsfragen, agrarpolitische und umweltpolitische Fragen, Forschungspolitik, Stadtentwicklung sowie Aspekte der öffentlichen Gesundheit und Austauschprogramme für Jugendliche und junge Arbeitnehmer.

Nach umfassenden Beratungen hat der AdR seine Geschäftsordnung überarbeitet.¹ Regelmäßig werden vom Präsidium und nachfolgend auch vom Plenum die Prioritäten der Arbeiten festgelegt.² Demnach stehen Themen wie die neuen europäischen Entscheidungsstrukturen (Governance), die Erweiterung, der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt sowie die nachhaltige Entwicklung im Vordergrund der Arbeiten.

Inzwischen ist es zur Regel geworden, dass Mitglieder der Kommission bei den Plenarsitzungen des AdR regelmäßig und bei den Beratungen der Fachkommissionen bei besonders wichtigen Themen anwesend sind und Rede und Antwort stehen. Zu Beginn einer EU-Präsidentschaft erläutert darüber hinaus ein Vertreter des jeweils neu ins Amt kommenden Vorsitzlandes die Prioritäten der Arbeit in den folgenden sechs Monaten. Der AdR tagt regelmäßig in Brüssel, doch ist er auch bemüht, in den Herkunftsregionen von AdR-Mitgliedern besondere Akzente zu setzen. Dies geschieht durch auswärtige Sitzungen der Fachkommissionen, durch Konferenzen und Seminare sowie durch öffentlichkeitswirksame Veranstaltungen im Land der jeweiligen Präsidentschaft sowie in den Beitrittsstaaten.

Die Verwaltung des Ausschusses der Regionen umfasst im Jahr 2001 laut Stellenplan 207 Stellen.³ Hinzu kommen noch immer gemeinsame Bedienstete von AdR und Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA). Bei der Regierungskonferenz zum Vertrag von Amsterdam war 1997 die Trennung des organisatorischen Unterbaus von AdR und WSA vereinbart worden, dennoch wird in einigen Bereichen aus Gründen der Kosteneinsparung weiterhin auf gemeinsame Dienste zurückgegriffen.

Die Beteiligung des AdR am institutionellen Reformprozess

Der Ausschuss der Regionen hatte sich bereits im Vorfeld intensiv mit den Erwartungen zur Regierungskonferenz 2000 befasst.⁴ Das Plenum verabschiedete am 4./5. April 2001 auf der Grundlage des Berichts von Manfred Dammeyer (D-SPE)

einstimmig eine Entschließung zu deren Ausgang.⁵ Darin wird die Enttäuschung über die aus Sicht des AdR unzureichenden Ergebnisse zum Ausdruck gebracht. Der Vertrag von Nizza bleibe klar hinter dem zurück, was der AdR für erforderlich halte, um die Fähigkeit der Union zur Erweiterung zu stärken, ihre demokratische Legitimation, ihre Transparenz und ihre Bürgernähe zu erhöhen und die Effizienz ihrer Entscheidungsfindung nachhaltig zu verbessern. Erneut fordert der AdR, ihm ein Klagerecht beim Europäischen Gerichtshof zur Wahrung seiner eigenen Rechte zuzuerkennen und ihm die Stellung eines vollwertigen EU-Organs einzuräumen. Der AdR wendet sich gegen die Schaffung eines neuen EU-Organs in Form einer zweiten Kammer, in der Mitglieder der nationalen Parlamente vertreten sein sollten. Sollte eine derartige zweite Kammer aber dennoch ernsthaft erwogen werden, müsse diese mit Vertretern der Regionen und Gemeinden besetzt sein und aus dem AdR heraus entwickelt werden.⁶ Die Festlegung einer Obergrenze von 350 für die Zahl der AdR-Mitglieder wird begrüßt. Mit Bedauern wurde allerdings zur Kenntnis genommen, dass die Mandatsperiode des AdR nicht dem Fünfjahresmandat des Europäischen Parlaments angepasst wurde, „obwohl dies für seine spezifische politische Rolle und die Effizienz seiner Arbeit“ als wichtig erachtet wurde.

Ausdrücklich begrüßt wird die Erklärung der Staats- und Regierungschefs, eine umfassende Debatte um die künftige Entwicklung der EU unter Einbeziehung aller interessierten Parteien zu organisieren. Der AdR nimmt den Vorschlag mit großem Interesse zur Kenntnis, wonach die künftige europäische Agenda durch einen Konvent vorbereitet werden soll und dringt darauf, dass er an diesem Prozess förmlich beteiligt wird. Im Vorfeld des Gipfels von Laeken solle Mitte Oktober 2001 eine „Generalversammlung“ einberufen werden, um über die Zukunft der Union zu beraten und die Forderungen von Regionen und Kommunen festzulegen. Zudem fordert der AdR, dass die Regionen und Gemeinden in den Mitgliedstaaten eine aktive und stimulierende Rolle im Diskussionsprozess um die Zukunft der EU spielen sollten.

Nachdem bereits frühzeitig erkennbar geworden war, dass die Regierungskonferenz von Nizza nicht zu weiter reichenden Ergebnissen führen würde, hatte die institutionelle Kommission Mercedes Bresso (I-SPE) mit der Ausarbeitung eines Entschließungstextes „Für einen europäischen Verfassungsrahmen“ beauftragt.⁷ Darin wird bedauert, dass sich die Diskussion bei der Regierungskonferenz auf wenige institutionelle Fragen beschränke. Notwendig sei vielmehr ein wirklicher Verfassungsrahmen, durch den die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den einzelnen Kompetenzniveaus festgehalten werden sollte. Der europäische Verfassungsrahmen solle – soweit vorhanden – durch die nationalen Verfassungen ergänzt werden. Dabei müssten auch die Besonderheiten und die Bedürfnisse der lokalen und regionalen Ebene berücksichtigt werden. Eine strikte Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips sei dabei Grundbedingung und stelle den Kern des institutionellen Aufbaus der EU dar. In der institutionellen Kommission hatte es um den Titel der Entschließung eine heftige Diskussion gegeben. Die Christdemokraten (EVP) hatten sich gegen den Begriff „Europäische Verfassung“ gewandt. Schließlich einigte man sich auf den weniger konkreten Terminus „Europäischer Verfassungsrahmen“.

Die europäische Regionalpolitik nach 2006

Nach einjähriger Vorarbeit in der Fachkommission I (Regionalpolitik, Struktur- fonds, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit) wurde eine ausführliche Stellungnahme zum Thema „Die Struktur und die Ziele der europäischen Regionalpolitik im Zuge von Erweiterung und Globalisierung“ erarbeitet.⁸ Diese Stellungnahme wurde in der Plenartagung am 14. und 15. Februar 2001 einstimmig verabschiedet. In der Diskussion im Plenum über dieses Dokument begrüßte das zuständige Kommissionsmitglied Michel Barnier die Initiative des AdR, bereits sehr frühzeitig die Debatte zu den Grundzügen einer Kohäsionspolitik ab 2006 unter Einbeziehung der Erweiterung zu eröffnen.

Der Berichterstatter für dieses Dossier, der rheinland-pfälzische Bevollmächtigte für Europafragen, Staatssekretär Dr. Karl-Heinz Klär (D-SPE), hob in seiner Einführung hervor, dass Europa über die Regionalpolitik für die Bevölkerung in allen Regionen der EU auch künftig spürbar bleiben müsse. Eine richtig ausgestaltete Förderpolitik der EU trage zur Einigung und Integration bei. Zwar müsse auch künftig der Großteil der Mittel für die bedürftigsten Regionen vorbehalten bleiben, doch müsse die Regionalpolitik auch nach der Erweiterung ein Angebot für alle Regionen bieten. Deshalb seien neue Methoden, wie die in einzelnen Mitgliedstaaten bewährten „networks of excellence“, wichtig, da hier das innovative Potenzial aus reicheren und ärmeren Regionen zusammengeführt werde. Ein zweiter Schwerpunkt der künftigen Förderung müsse die grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit sein. Gerade hier werde die europäische Einigung von der Bevölkerung positiv durch die Überwindung der Grenzen empfunden.

Die Initiativstellungnahme enthält weiterhin die Forderung, den Spielraum für die wirtschaftlich stärkeren Regionen, eigene regionalpolitische Vorhaben voran zu treiben, zu erweitern. Nur eine derart ausbalancierte, solidarisch und in gegenseitigem Respekt betriebene Regionalpolitik könne vor den Herausforderungen bestehen, die sich in Zukunft durch die Erweiterung ergäben. Damit hat der AdR in einer zentralen Frage der Regionalpolitik zu einem sehr frühen Zeitpunkt seine Position in den gemeinschaftlichen Entscheidungsprozess eingebracht.

Verteidigung der Institutionen und Strukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge

Bereits seit mehreren Jahren ist in einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten eine Kontroverse über den Status von Institutionen und Strukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge im EU-Binnenmarkt entbrannt. Betroffen sind hiervon unter anderem der öffentlich-rechtliche Rundfunk, öffentliche Kreditinstitute, der öffentliche Personennahverkehr, die Versorgung mit Strom, Gas, Wasser sowie der Zugang der Bevölkerung zu sozialen und kulturellen Einrichtungen.⁹ Die Kommission sieht sich in dieser Frage widersprüchlichen Ansprüchen von Beteiligten gegenüber. Während Regionen und Kommunen häufig zu einer Politik der Abschottung tendieren, fordern private Anbieter und Anhänger von wirtschaftsliberalen Konzepten die weit gehende Marktöffnung. Der AdR tendiert in seinen Positionsaussäuerungen

zur Frage der Daseinsvorsorge in der Regel zum Schutz und zum Erhalt der vorhandenen Strukturen. In der vom Plenum am 14./15. Februar 2001 in Brüssel angenommenen Stellungnahme¹⁰ spricht sich der AdR eindeutig für den Erhalt der öffentlichen Kreditinstitute nicht nur in Deutschland sondern auch europaweit aus. Einem stabilen und funktionierenden Bankensystem komme eine herausragende Bedeutung für eine ausgewogene und gesunde Entwicklung in den Regionen, Städten und Gemeinden zu.

Die besondere Stellung der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen im AdR

Die Gründung des Ausschusses der Regionen war auf besonderes Drängen der deutschen Länder sowie der belgischen Regionen und Sprachgemeinschaften mit dem Vertrag von Maastricht 1992/93 durchgesetzt worden. Damals hatten sich führende Regionalvertreter für die Errichtung einer „reinen Regionalkammer“ eingesetzt. Dieses Ziel konnte jedoch nicht erreicht werden. Statt dessen war ein mit Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften etwa gleichgewichtig besetztes Gremium beratender Art geschaffen worden. Diese Vereinbarung war damals in den Regionen zum Teil mit Bedauern zur Kenntnis genommen worden. Immer wieder gab es in der Folge Bestrebungen besonders „wichtiger“ Regionen, eigene Kanäle der Einflussnahme zu schaffen.

Auf Initiative von Flandern war hierzu im Jahr 2000 mit der „Initiative der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen“ ein neuer Anlauf genommen worden.¹¹ Diese Initiative wurde auch in den Ausschuss der Regionen hinein getragen und führte dort zu heftigen Kontroversen, da einige AdR-Mitglieder die Gefahr einer Spaltung in drei Gruppen sahen: Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen, Regionen ohne derartige Rechte sowie Kommunen und lokale Gebietskörperschaften. Von Vertretern der „Flandern-Initiative“ war darauf hingewiesen worden, dass der AdR die besondere verfassungsrechtliche Stellung einiger Regionen akzeptieren und in seinem Sinne nutzen müsse. Falls der AdR sich diesen Bestrebungen widersetze, würden sich die betroffenen Regionen Einflussmöglichkeiten außerhalb des AdR sichern und dies könne nicht im Interesse der Gesamtheit der AdR-Mitglieder liegen. Die Ausarbeitung des Berichts zu den Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen erfolgt unter erkennbarem Misstrauen der weniger privilegierten AdR-Mitglieder. Die Frage könnte insgesamt zu einem ernsthaften politischen Problem für die Zukunft des AdR werden. Von den Beteiligten der „Flandern-Initiative“ wurde allerdings der Wille bekundet, die Debatte zu dieser Frage innerhalb des AdR zu führen.

Befassung mit dem Thema „Bürgernähe“

Als Vertretung von überschaubaren politischen Einheiten fühlt sich der AdR den Anliegen der Bürgerinnen und Bürger in besonderer Weise verbunden. Deshalb legte er im September 2000 einen Bericht vor, der sich ausschließlich der Problematik der „Bürgernähe“ in der EU widmet.¹² Das Dokument war von einer hochrangig besetzten Arbeitsgruppe vorbereitet worden. Am 21. und 22. Juni 2001 war

das Thema zudem Gegenstand einer vom AdR organisierten Konferenz in Salamanca.¹³ In der Schlussklärung dieser Konferenz wurden wesentliche Elemente des Berichts aufgegriffen.

Nach Auffassung der vom AdR eingesetzten Arbeitsgruppe lässt sich Bürgernähe in der EU verbessern, wenn die Politik der Gemeinschaft den folgenden drei Zielen in stärkerem Maße Rechnung trägt:

- Erstens müsse das institutionelle Gefüge aus Europäischer Union, Mitgliedstaaten und regionalen und lokalen Gebietskörperschaften gut funktionieren.
- Zweitens müssten die Politiken der Europäischen Union auf Integration ausgerichtet und erfolgreich sein.
- Die Entscheidungsverfahren und die Politiken der Europäischen Union müssten – drittens – von den Leuten verstanden werden und ihnen eine gesicherte Beteiligung erlauben. Dem Dialog mit und unter den Bürgern Europas müsse eine deutlich höhere Bedeutung eingeräumt werden.

Wichtig sei zum einen die Frage, auf welcher Ebene ein Problem sinnvollerweise angegangen werden könne. Im zweiten Schritt komme es dann darauf an, bürgernahe Lösungen zu finden und diese im Sinne der Betroffenen und unter ihrer möglichst weit reichender Beteiligung umzusetzen. Als Leitsatz gelte dabei: Bürgernähe schafft demokratische Legitimation, Transparenz ist Mittel zu diesem Zweck. Der Zweck werde erreicht, wenn die repräsentative Demokratie und ihre Kontrollfunktion gestärkt würden und die Bürgerin und der Bürger das Gefühl hätten, die Politik beeinflussen oder zumindest auf Fehlentwicklungen wirksam hinweisen zu können.

Ein weiterer wichtiger Baustein für die Stärkung der Bürgernähe ist nach Auffassung des AdR die gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Verantwortlichen auf den verschiedenen politischen Entscheidungsebenen. Die Notwendigkeit eines gestärkten Loyalitätsgefühls und der Akzeptanz gegenüber der Europäischen Union sowie die Grundsätze der Gegenseitigkeit und der gemeinsamen Verantwortung müssten stärker hervorgehoben werden. Ein Großteil der Schwierigkeiten im europäischen Einigungswerk sei heute zu einem beachtlichen Teil auf Konfrontation und gegenseitige Schuldzuweisungen zwischen den verschiedenen Entscheidungsebenen zurückzuführen.

Zudem sei es notwendig, das europäische Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger zu stärken. Hier gehe es um das Wissen über die Europäische Union und den Zugang zu Informationen über europäische Fragen. Die Bildungs-, Kultur- und Medienpolitik seien hierbei von erheblicher Bedeutung. Auch auf lokaler und regionaler Ebene müsse den Menschen der Vorteil der Zugehörigkeit zur Europäischen Union stärker als bisher verdeutlicht werden. Hierzu gehöre die Unterstützung von Partnerschaften, der Jugendaustausch und auch der Europäische Freiwilligendienst im Rahmen des neuen Programms Jugend. Durch die Kenntnis anderer Mitgliedstaaten, anderer Regionen, Nationalitäten und Traditionen sowie das Erlernen von Fremdsprachen könne das Interesse für europäische Fragen geweckt werden.

Fazit und Ausblick

Der AdR setzt in seiner Arbeit zunehmend eigene politische Schwerpunkte und ist bemüht, seine Aktivitäten im Umfang zu begrenzen. Er ist gut beraten, diese Politik auch in Zukunft fortzusetzen. Mit dem Vertrag von Nizza wurde der AdR durch den Verweis auf die Notwendigkeit des politischen Mandats politisch in Ansätzen gestärkt. Die Forderungen nach einem Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof sowie nach Zuerkennung des Organstatus konnten in Nizza jedoch nicht erreicht werden und stehen aus Sicht des AdR weiterhin auf der Traktantenliste. Die Heterogenität in der Mitgliedschaft des AdR wird durch die Aktivitäten der Mitglieder aus Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen zunehmend zu einem ernsthaften Problem und könnte auf mittlere Sicht erhebliche politische Sprengkraft entfalten.

Anmerkungen

- 1 Die überarbeitete Geschäftsordnung wurde vom Plenum des AdR am 18.11.1999 angenommen; siehe Abl. L 18 vom 22.1.2000, S. 22-35.
- 2 Siehe für 2001 die Entschließung der Fraktionen des AdR zur „Jahreserklärung zu den Prioritäten des Ausschusses der Regionen“, Dok. CoR 45/2001.
- 3 Siehe die Aufstellung im Haushaltsplan der EU für 2001 in: Abl. L56 vom 26.2.2001, S. 166.
- 4 Siehe hierzu Schmuck, Otto: Der Ausschuss der Regionen, in: Weidenfeld, Werner; Wolfgang Wessels: Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, S. 97-102, hier S 99.
- 5 Entschließung vom 4./5.4.2001 zum Ergebnis der Regierungskonferenz 2000 und zur Diskussion über die Zukunft der Europäischen Union, Dok. CdR 430/2000.
- 6 Ebenda, Ziffern 18 und 19.
- 7 Entschließung vom 20. September 2000 „Für einen europäischen Verfassungsrahmen“, Dok. CdR 144/2000 fin, in: Abl. C 22 vom 24.1.2001, S. 4.
- 8 Entschließung vom 14./15.2.2001 „Die Struktur und die Ziele der europäischen Regionalpolitik im Zuge von Erweiterung und Globalisierung“, Dok. CdR 57/2000.
- 9 Von den deutschen Ländern ist hierzu vor allem im Zusammenhang mit den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten Klage geführt worden; siehe zu dieser Problematik: Vortrag von Wolfgang Clement: „Europa gestalten – nicht verwalteten – Die Kompetenzordnung der Europäischen Union nach Nizza“ – Humboldt-Universität zu Berlin, 12/02/2001, dokumentiert bei: http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp120201_de.htm sowie allgemein: Frenz, Walter: Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse – Neuerungen durch Artikel 16, in: Europarecht Heft 6/2000, S. 901-925.
- 10 Entschließung vom 14./15.2.2001 „Bedeutung der öffentlichen Kreditinstitute für eine ausgewogene Entwicklung der Regionen, Städte und Gemeinden in Europa“, Dok. CdR 180/2000.
- 11 Politische Erklärung der konstitutionellen Regionen Bayern, Katalonien, Nordrhein-Westfalen, Salzburg, Schottland, Wallonien und Flandern, Brüssel, 28. Mai 2001, dokumentiert bei: http://europa.eu.int/futurum/documents/contrib/dec280501_de.htm.
- 12 Bericht über die „Bürgernähe“, Dok. CdR 436/2000.
- 13 Erste Konferenz zum Thema Bürgernähe, ausgerichtet vom Ausschuss der Regionen, Salamanca, 21.-22.06.2001, dokumentiert bei: http://europa.eu.int/futurum/documents/offset/doc210601_de.htm.

Weiterführende Literatur

- Hrbek, Rudolf: Der Ausschuss der Regionen, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschungen Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2001. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2001, S. 487-496.
- Schöbel, Norbert: Der Ausschuss der Regionen, Tübingen 1997.
- Warleigh, Alex: The Committee of the Regions: Institutionalising Multi-Level Governance?, London 1999.
- Wiedmann, Thomas: Der Ausschuss der Regionen nach dem Vertrag von Amsterdam, in: Europarecht Heft 1/1999, S. 49-86.