

Der Ausschuss der Regionen

OTTO SCHMUCK

Während der konstituierenden Tagung des Ausschusses der Regionen (AdR) am 6.2.2002 wurden der neue Präsident, die Vizepräsidenten, die Vorsitzenden der sechs neuen Fachkommissionen sowie die sechs Vertreter des AdR für den Konvent zur Zukunft der Europäischen Union (EU) gewählt. Sir Albert Bore, der Vorsitzende des Stadtrats von Birmingham (UK, SPE), übernahm für die kommenden zwei Jahre das Amt des Präsidenten. Erster Vizepräsident wurde Eduardo Zaplana Hernandez-Soro, Präsident der Regionalregierung von Valencia (E, EVP).

Bore kündigte an, die ökonomische und soziale Kohäsion zu einer zentralen Aufgabe seiner zweijährigen Präsidentschaft zu machen. Die EU müsse für die Erweiterung die notwendigen finanziellen Voraussetzungen schaffen. Ein Instrument hierfür sei der Transfer von Haushaltsmitteln aus der Gemeinsamen Agrarpolitik in die Regionalpolitik. Zudem sei eine stärkere Ausschöpfung der Haushaltsobergrenze von 1,27% des Brutto sozialprodukts hierfür Voraussetzung. Zweiter Arbeitsschwerpunkt sei die Überwindung des demokratischen Defizits in der EU.¹

Als Vorsitzende der Fraktionen im AdR wurden gewählt: für die SPE Michel Delebarre, Bürgermeister von Dunkerque; (F); für die EVP Reinhold Bocklet, Staatsminister für Bundes- und Europaangelegenheiten des Freistaats Bayern (D); für die ELDR Kent Johansson, Mitglied des Regionalrats der Region Västtra Götaland (S) und für die „European Alliance“ (AE) Sean O'Neachtain, Mitglied des Grafschaftsrats von Galway (IRL).²

Außerdem hat der AdR seine Fachkommissionen neu gegliedert. Die bisherige Zahl von acht Fachkommissionen (plus Gruppe „Erweiterung“) wurde auf sechs verkleinert:

- Fachkommission für Kohäsionspolitik; Vorsitzender: Raffaele Fitto, Präsident der Region Apulien (I, EVP).
- Fachkommission für Wirtschafts- und Sozialpolitik, Vorsitzender: Francisco Mesquita Machado, Bürgermeister von Braga (P, SPE).
- Fachkommission für nachhaltige Entwicklung, Vorsitzender: Wim van Gelder, Königlicher Kommissar für die Provinz Seeland (NL, EVP).
- Fachkommission für Kultur und Bildung, Vorsitzender: Henning Jensen, Bürgermeister von Næstved (DK, SPE).
- Fachkommission für konstitutionelle Fragen und Regieren in Europa, Vorsitzender: Lord Tope, Vorsitzender des Stadtrats von Sutton (UK, ELDR).

Bilanz der Sachpolitiken

Bei den Plenartagungen des AdR stehen im Durchschnitt 20-25 Stellungnahmen auf der Tagesordnung. Die 222 Mitglieder des Ausschusses der Regionen befassten sich während der Plenartagungen vom 13./14.6.2001, 19./20.9.2001, 14./15.11.2001, 13./14.3.2002 und 15./16.5.2002 erneut mit einer Vielzahl von Themen, die nahezu die gesamte Bandbreite der EU-Aktivitäten widerspiegeln. Ein Höhepunkt der Arbeit des AdR ist regelmäßig die Befassung mit den jährlichen Arbeitsprogrammen der Kommission. Sie bietet in besonderem Maße Gelegenheit zur politischen Aussprache und zur Festlegung eigener politischer Prioritäten. Am 13./14.3.2002 befasste sich der AdR mit dem Arbeitsprogramm der Kommission für 2002.³ Dabei sprach er sich vor allem für eine größere Zurückhaltung der EU-Institutionen und der Mitgliedstaaten bei der Forderung nach neuen EU-Rechtsvorschriften aus. Künftig müsse der AdR in die Vorbereitung der Gesetzgebung in Bereichen, die für lokale und regionale Gebietskörperschaften von Bedeutung sind, stärker eingebunden werden. Zudem müssten in seiner Arbeit die Auswirkungen der entsprechenden Vorhaben für die Regionen und Kommunen systematisch bewertet werden.

Besondere Aufmerksamkeit widmete der AdR erneut der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips sowie der Stärkung der Bürgernähe in der EU. Zum Thema „Bürgernähe“ wurde im Juni 2001 eine breit angelegte Konferenz in Salamanca durchgeführt, bei der eine Erklärung zur Bürgernähe angenommen wurde.⁴ Eine am 19./20.9.2001 von der Plenarversammlung angenommene Initiativstellungnahme erläuterte die Position des AdR zum gleichen Thema. Dabei wurden deutliche Defizite im Hinblick auf das Gemeinschaftshandeln, aber auch problematische Verhaltensweisen der Politiker der verschiedenen politischen Ebenen festgestellt, die jeweils die andere Ebene für auftretende Schwierigkeiten verantwortlich machten.⁵

Besondere Bedeutung kam auch den Stellungnahmen des AdR zur EU-Strukturpolitik, zur Asyl- und Einwanderungspolitik, zu Wettbewerbsfragen, zu agrar- und umweltpolitischen Fragen, zur Forschungspolitik, zur Stadtentwicklung sowie zu Aspekten der öffentlichen Gesundheit und zu den Austauschprogrammen für Jugendliche und junge Arbeitnehmer zu.

Am 14./15.11.2001 stand der 2. Kohäsionsbericht der Kommission auf der Tagesordnung des AdR.⁶ Die Förderung des Wachstums in den weniger wohlhabenden Regionen sieht der AdR auch künftig als vorrangiges Ziel der EU-Regionalpolitik. Die Beitrittsanwärter müssten in die Kohäsionspolitik einbezogen werden. Nach Auffassung des AdR werden die Anstrengungen der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im Bereich der Regionalpolitik von der Kommission in ihrem Bericht zu wenig beachtet. Es sei notwendig, die regionale Dimension der Kohäsionspolitik künftig weiter zu stärken.

Ein Arbeitsschwerpunkt des AdR im letzten Jahr war auch die Asyl- und Einwanderungspolitik. In der Plenartagung am 14./15.11.2001 wurde eine Stellungnahme zu den Normen für die Aufnahme von Asylbewerbern angenommen.⁷ In einer weiteren Stellungnahme vom 17.5.2002 zur illegalen Einwanderung und zum Asylrecht wurde vermehrte Hilfe für Regionen und Städte zur Bewältigung der Aufgaben in diesem Bereich gefordert.⁸ Der Ausschuss begrüßte die Absicht der

EU-Mitgliedstaaten, gemeinsame Normen für die Anerkennung und den Inhalt des Flüchtlingsstatus festzulegen. In diesen Stellungnahmen kommt zum Ausdruck, dass Regionen und Kommunen von EU-Entscheidungen im Bereich Asyl- und Einwanderung in finanzieller Hinsicht, aber auch bei der Bewältigung der konkreten Integrationsprobleme in besonderem Maße betroffen sind.

Die Zusammenarbeit mit den Institutionen

Die Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission funktionierte in den Fachkommissionen und im Plenum weitgehend reibungslos. Die gewachsene Bedeutung des AdR wurde daran erkennbar, dass der Präsident der Kommission, Romano Prodi, dem AdR in einer Rede vor der Plenarversammlung am 19. 9.2001 eine neue Form der Zusammenarbeit anbot, die nachfolgend in einer Kooperationsvereinbarung zwischen beiden Institutionen ihren Niederschlag fand.⁹ In der „Gemeinsamen Erklärung“ werden Kriterien für die fakultative Befassung des AdR durch die Kommission festgelegt und neue Instrumente der Kooperation (strategische Dokumente und vorausschauende Berichte) eingeführt. Die Kommission soll zwei Mal jährlich über die Berücksichtigung der AdR-Stellungnahmen berichten.

Die politischen Kontakte zum Rat sind hingegen nach wie vor begrenzt und beschränken sich in der Regel auf den regelmäßigen Meinungsaustausch mit der jeweiligen Ratspräsidentschaft. Besonders enge Kontakte wurden zwischen dem AdR und dem belgischen Ratsvorsitz in der zweiten Hälfte des Jahres 2001 gepflegt.

Weiter verbessert haben sich die Beziehungen zum Europäischen Parlament, die anfangs mehr als unterkühlt waren. Europäisches Parlament und AdR vereinbarten, einmal pro Jahr parallel zu tagen, um einen kontinuierlichen Gedankenaustausch zu pflegen. Im September 2001 fanden zum ersten Mal gleichzeitige Plenartagungen beider Institutionen in Brüssel statt. Gemeinsame Fraktionssitzungen und Treffen der nationalen Delegationen boten die Möglichkeit, die politischen Kontakte auch persönlich weiterzuentwickeln.

Insgesamt hat der AdR somit eine positive Entwicklung erfahren, wenn auch die Vertretung der regionalen und kommunalen Interessen im Einzelfall noch immer nicht die aus AdR-Sicht gewünschte Durchschlagskraft hat.¹⁰

Die Beteiligung des AdR am Konvent

Der AdR setzt auf den Konvent zur Zukunft der EU, der am 28.2.2002 seine Beratungen aufgenommen hat, große Hoffnungen.¹¹ Er hat sich an der institutionellen Debatte auf europäischer Ebene von Anfang an intensiv beteiligt. In letzter Zeit waren es vor allem deutsche AdR-Mitglieder, die die entsprechenden Stellungnahmen vorbereiteten.

Der AdR hat am 4.4.2001 in einer von seinem damaligen deutschen Vizepräsidenten Manfred Dammeyer (SPE) erarbeiteten Entschließung als erste europäische Institution zum Vertrag von Nizza und zur Erklärung über die Zukunft der EU Stellung genommen und seine Forderung nach einer besseren Kompetenzabgrenzung zwischen der EU einerseits und den Mitgliedstaaten, ihren Regionen und Gemein-

DIE INSTITUTIONEN DER EUROPÄISCHEN UNION

den andererseits bekräftigt.¹² Zudem wird die Enttäuschung über die aus Sicht des AdR unzureichenden Ergebnisse des Gipfels von Nizza zum Ausdruck gebracht.

Der bayerische Ministerpräsident Stoiber (EVP) war Berichterstatter für die Initiativstellungnahme des AdR zur Vorbereitung des Europäischen Rats von Laeken, die am 14.11.2001 das Plenum passierte.¹³ Hinsichtlich der Verbesserung der eigenen institutionellen Stellung wurde ein Klagerecht für den AdR zur Wahrung seiner eigenen Rechte sowie zur Überprüfung des Subsidiaritätsprinzips gefordert. Zudem sollten die AdR-Mitglieder über ein Fragerecht gegenüber der Kommission in regionalen Angelegenheiten verfügen können.¹⁴

Manfred Dammeyer zeichnete erneut als Berichterstatter für den Entwurf des Memorandums über die Zukunft der EU verantwortlich, das der AdR am 19.9.2001 verabschiedete.¹⁵ Darin wird der Beschluss des Europäischen Rats begrüßt, von der traditionellen Vorbereitung der Regierungskonferenzen Abschied zu nehmen und statt dessen, angeregt durch die Ausarbeitung der Europäischen Grundrechtscharta, einen Konvent einzusetzen. Der AdR drängte darauf, an diesem Konvent beteiligt zu werden und forderte die Regionen, Städte und Gemeinden auf, in den Mitgliedstaaten eine aktive und stimulierende Rolle im Diskussionsprozess zu spielen.

Das Ergebnis von Laeken übertraf hinsichtlich der institutionellen Einbindung des AdR die Erwartungen vieler seiner Mitglieder: Als Beobachter wurden sechs vom AdR zu benennende Vertreter eingeladen, die von diesem unter den Vertretern der Regionen, der Städte und der Gemeinden mit legislativer Befugnis bestimmt werden sollten.¹⁶

Die ersten Sitzungen des Konvents haben gezeigt, dass die vom AdR entsandten Beobachter dort Rederecht haben und die Arbeiten inhaltlich beeinflussen können. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass mit Ministerpräsident Erwin Teufel als Vertreter des Bundesrats ein Vertreter der regionalen Ebene als ordentliches Mitglied des Konvents benannt wurde.

Rückblick und Zukunftsperspektiven

Das Ende der zweiten Mandatsperiode 1998-2002 bot Gelegenheit, im Präsidium des AdR wie auch im Kreis der deutschen Mitglieder, Bilanz über die Arbeit der zurückliegenden vier Jahre zu ziehen. Die vorgelegten Berichte sind in der Bewertung durchaus zurückhaltend.¹⁷ Es findet sich der Hinweis, dass die Periode 1998-2002 durch eine Reihe von markanten Entscheidungen und Veränderungen in der EU verbunden war, die auch für die im AdR vertretenen Regionen und Kommunen erhebliche Auswirkungen hatten. Mit den Berliner Beschlüssen zur „Agenda 2000“ wurde auch der Finanzrahmen für die Regional- und Strukturpolitik der EU bis 2006 festgelegt. Der AdR antwortete auf die Heranführungsstrategie im Zusammenhang mit den Beitrittsverhandlungen bereits 1998 mit der Einrichtung einer Kontaktgruppe AdR/Beitrittsländer sowie nachfolgend mit gemischten Ausschüssen, in denen AdR-Mitglieder und regionale sowie kommunale Vertreter aus den Beitrittsstaaten zu regelmäßigen Treffen zusammen kommen.¹⁸ Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Nizza wird der AdR insofern eine begrenzte institutionelle

Aufwertung erfahren, als die Mitglieder künftig über ein politisches Mandat auf der regionalen bzw. der lokalen Ebene verfügen oder einem gewählten Gremium gegenüber politisch verantwortlich sein müssen.¹⁹ Mit dieser neuen Regelung werden der demokratische Charakter der Institution und die Legitimation ihrer Mitglieder gestärkt; die Obergrenze für die Zahl der AdR-Mitglieder auf 350 festgelegt.

Das Präsidium des AdR hatte im Mai 1998 beschlossen, zu Beginn jeder Mandatsperiode ein politisches Programm für den Ausschuss aufzustellen, um seine Arbeiten besser zu strukturieren und eine Konzentration auf Prioritäten und strategische Ziele zu erreichen. Als Prioritäten wurden damals die Agenda 2000, Erweiterung, Regierungskonferenz, Beschäftigung, Umwelt, Informationsgesellschaft und die Städtepolitik genannt.²⁰

Die tatsächlichen Arbeitsschwerpunkte werden im Folgenden erkennbar: Demnach wurden von 1998-2002 insgesamt 239 Stellungnahmen verabschiedet, von denen 53 in der Fachkommission 4 „Raumordnung, Städtefragen, Energie, Umwelt“ vorbereitet worden waren, gefolgt von 42 Stellungnahmen der Fachkommission 5 „Sozialpolitik, Gesundheitswesen, Verbraucherschutz, Forschung, Fremdenverkehr“ und 41 Stellungnahmen der Fachkommission 3 „Transeuropäische Netze, Verkehr, Informationsgesellschaft“. Von besonderer politischer Bedeutung sind vor allem auch die 21 Stellungnahmen aus der Kommission „Institutionelle Fragen“ sowie die 16 direkt im Plenum angenommenen Stellungnahmen, da in diesen Positionsfestlegungen häufig mit großer Mehrheit auf aktuelle EU-Ereignisse reagiert wurde. Lediglich 52 der 291 Stellungnahmen (17,9%) gehen auf eine obligatorische Anhörung zurück. Der AdR setzte somit in hohem Maße eigene politische Prioritäten, wobei er in der permanenten Gefahr schwebt, sich durch eine Vielzahl von Meinungsäußerungen zu verzetteln und damit seine Außenwirkung zu schwächen.

Übersicht über die vom AdR in seiner zweiten Mandatsperiode (1998-2002) angenommenen Stellungnahmen

vorberaten durch Fachkommission (FK) bzw. direkt ins Plenum eingebracht	obligatorische Befassung	Initiativstellungnahme oder fakultative Befassung	Gesamtzahl der Stellungnahmen
FK 1 Regionalpolitik, Strukturfonds, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, grenzüberschreitende und regionale Zusammenarbeit	4	24	28
FK 2 Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Fischerei	2	23	25
FK 3 „Transeuropäische Netze, Verkehr, Informationsgesellschaft“	15	26	41
FK 4 „Raumordnung, Städtefragen, Energie, Umwelt“	12	41	53
FK 5 „Sozialpolitik, Gesundheitswesen, Verbraucherschutz, Forschung, Fremdenverkehr“	7	35	42
FK6 Beschäftigung, Wirtschaftspolitik, Binnenmarkt, Industrie, KMU	3	27	30
FK 7 Bildung, Berufsbildung, Kultur, Jugend, Sport, Bürgerrechte	9	26	35
Kommission Institutionelle Fragen	–	21	21
Plenarstellungennahmen	–	16	16
Gesamt	52	239	291

Quelle: Eigene Auswertungen auf der Grundlage der Zusammenstellung „Übersicht über die vom AdR verabschiedeten Stellungnahmen“ der Direktion Beratende Arbeiten, Interinstitutionelle und Aussenbeziehungen des AdR (CdR 372/98 rev.12, November 2001)

DIE INSTITUTIONEN DER EUROPÄISCHEN UNION

Im AdR tritt ein breites Spektrum politischer Auffassungen und Verhaltensweisen zu Tage. Die 222 Mitglieder entstammen 15 verschiedenen nationalen politischen Kulturen mit je eigenen Verfassungen, Rechtssystemen und Traditionen. Stärker als die anderen Gemeinschaftsinstitutionen ist der AdR daher eine Experimentierbühne der europäischen Integration. In der Praxis spielen die nationalen Delegationen, vor allem aber die politischen Gruppen eine nicht zu unterschätzende Rolle, um den AdR politik- und entscheidungsfähig zu machen.

Anmerkungen

1. Quelle: http://www.cor.eu.int/presentation/in-augural_bore.pdf, S. 2.
2. Angaben aus: COR/02/02652.en Brussels, 8. 2.2002, The CoR 2002-2004.
3. Siehe die Presseerklärung COR/02/03659, sowie die Stellungnahme CdR 41/ 2002.
4. Am 21./22.6.2001 führte der AdR eine Konferenz zum Thema Bürgernähe durch; siehe das Schlussdokument bei <http://www.cor.eu.int/corz202.htm>.
5. Initiativstellungnahme Klär/Gonzalez-Vallve, CdR 436/2000 rev. 2.
6. Stellungnahme Zaplana/Tindemans, CdR 74/ 2001 rev.
7. Siehe die Stellungnahme Georgakis, CdR 214 2001, rev. 2.
8. Siehe CdR 93/2002 rev. 1.
9. Abgedruckt in: Ausschuss der Regionen: Tätigkeitsbericht September-November 2001, Brüssel o.J., S. 28-33.
10. In einer EU-weiten Umfrage vom April-Mai 2001 äußerten 24% der Befragten, sie hätten Vertrauen in den AdR, während ebenfalls 24 % aussagten, sie würden dem AdR eher nicht vertrauen; an erster Stelle der Skala steht das Europäische Parlament mit 52% Vertrauen, gefolgt vom EuGH mit 46% und der Kommission mit 45%; siehe Europäische Kommission (Hrsg.): Eurobarometer 55, Brüssel Oktober 2001, S. 36.
11. Zum Konvent allgemein siehe: Roth, Michael: Europa braucht einen erfolgreichen Konvent, in: *integration*, Heft 1/02, 25. Jahrgang, S. 7-11; Schmuck, Otto: Die Diskussion über die Europäische Verfassung, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Heft 1/2001, S. 105-124; Schwarze, Jürgen: Europäische Verfassungsperspektiven nach Nizza, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 14/2002, 55. Jahrgang, S. 993-998; Wessels, Wolfgang: Der Konvent: Modelle für eine innovative Integrationsmethode, in: *integration*, Heft 2/02, 25. Jahrgang, S. 83-98; und auch seinen Beitrag in diesem Buch.
12. CdR 430/2000 fin (DE) hi, Ziffern 10 und 11.
13. CdR 104/2001 fin (DE/FR) UR-MP/S/ue.
14. Ebenda Ziffer 6.
15. CdR 248/2001.
16. Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Laeken vom 14./15.12.2001, unter bei: <http://ue.eu.int/de/Info/eurocouncil/index.htm>.
17. Siehe Präsidium des AdR, Bericht zum Ende der Mandatsperiode 1998-2002 vom 9.11. 2001 (R/CdR 361/2001 Punkt 4).
18. Ebenda, Ziffer 1.2.8.
19. Siehe die geänderte Fassung von Art. 263 EGV; die Obergrenze für die Zahl der AdR-Mitglieder wird auf 350 festgelegt.
20. Siehe Präsidium des AdR, Bericht zum Ende der Mandatsperiode 1998-2002 vom 9.11. 2001 (R/CdR 361/2001 Punkt 4) sowie den von MdL U. Mientus als Koordinator der deutschen Delegation am 4.10.2001 vorgelegten „Bericht über die 2. Mandatsperiode (1998-2002)“ an die Mitglieder der Delegation.

Weiterführende Literatur

- Degen, Manfred: Der Ausschuss der Regionen - Bilanz und Perspektiven, in: Borkenhagen, Franz H. U. (Hrsg.): *Europapolitik der deutschen Länder*, Opladen 1998, S. 103-126.
- 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.