

# Der Ausschuss der Regionen

OTTO SCHMUCK

Drei Themen bestimmten weitgehend die Arbeiten des Ausschusses der Regionen (AdR) im Berichtszeitraum 2002/2003:<sup>1</sup> Zum einen stand die Begleitung der Arbeiten des Konvents zur Zukunft der EU regelmäßig auf der Tagesordnung der Plenar- und Ausschusssitzungen. Zum zweiten widmeten die AdR-Mitglieder der künftigen Ausrichtung der EU-Strukturpolitik nach Auslaufen des jetzigen Finanzpakets im Jahre 2006 erhebliche Aufmerksamkeit. Drittens schließlich befasste sich der AdR in mehreren Stellungnahmen mit der EU-Erweiterung. Diese warf bereits ihre Schatten voraus: Bei der Plenarsitzung am 2./3. Juli nahmen erstmals 95 Vertreterinnen und Vertreter der Beitrittsstaaten als Beobachter an den Arbeiten teil. Sie waren dabei nicht auf die Zuschauerbänke verbannt worden, sondern saßen eingereiht in alphabetischer Reihenfolge zwischen ihren Kolleginnen und Kollegen aus den derzeitigen EU-Staaten.

Die Themenstellungen der Plenartagungen vom 3./4.7.2002, 10.10.2002, 20./21.11.2002, 12./13.2.2003, 9./10.4.2003 und 2./3.7.2003 waren erneut breit gefächert: Neben den drei genannten Themen befasste sich der AdR in seinen Stellungnahmen u.a. mit agrarpolitischen und umweltpolitischen Fragen, Sozial- und Beschäftigungspolitik, Fragen der Asyl- und Einwanderungspolitik, Medien, e-Learning, Forschungspolitik, regionale Wirtschaftsförderung, Wettbewerbsfragen, Stadtentwicklung sowie mit Aspekten der öffentlichen Gesundheit und mit Austauschprogrammen für Jugendliche und junge Arbeitnehmer.

Die Teilnahme von Mitgliedern der Europäischen Kommission, von Vertretern der Ratspräsidentschaft und anderen Führungspersönlichkeiten an den Plenarsitzungen ist seit langem zur Routine im AdR geworden. Kommissionsmitglied Antonio Vitorino warb in der Plenarsitzung vom 10. Oktober 2002 um Unterstützung des AdR bei einer neuen Initiative der Kommission zur Information und Kommunikation. Der griechische Innenminister Costas Skandalidis stellte am 20. November die Schwerpunkte des griechischen Vorsitzes vor, Kommissionspräsident Romano Prodi sagte in der Plenarsitzung vom 12./13. Februar 2003 mit Blick auf die Arbeiten des Konvents seine Unterstützung zu, dass die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften künftig besser in die gesetzgebende Phase des EU-Beschlussverfahrens eingebunden würden. Anna Diamantopoulou, für Soziales und Beschäftigung zuständiges Kommissionsmitglied, war bei der Sitzung am 9./10. April 2003 Gastrednerin und referierte über die Grundzüge der europäischen Beschäftigungsstrategie. Der Vizepräsident des Konvents, Jean-Luc Dehaene,

diskutierte am 20./21. November 2002 mit den Mitgliedern die Fortschritte des Entwurfs einer Europäischen Verfassung.

Der bayerische Europaminister Reinhold Bocklet wurde am 12./13. Februar 2003 zum ersten Vizepräsidenten des AdR gewählt. Damit verbunden ist die Absprache, dass Bocklet in der Mitte der Mandatsperiode, im Februar 2004, das Amt des AdR-Präsidenten von Albert Bore übernehmen soll.

### *Erfolgreiches Engagement im Konvent*

Der AdR war mit sechs Beobachterinnen und Beobachtern im Konvent vertreten.<sup>2</sup> Diese AdR-Vertreter wirkten aktiv in den Arbeitsgruppen und im Plenum mit, beteiligten sich an den Debatten und stellten zahlreiche Änderungsanträge zu den vom Konventspräsidium vorgelegten Texten.<sup>3</sup> Der AdR richtete eine eigene Website zum Konvent ein, auf der die Beiträge des AdR abgerufen werden und die Bürgerinnen und Bürger eigene Beiträge einstellen konnten.<sup>4</sup>

Konkrete Einzelforderungen waren bereits am 3./4. Juli 2002 formuliert worden. Dazu gehörten vor allem die Übernahme der Charta der Grundrechte in die Verfassung, die Stärkung des Subsidiaritätsprinzips, die Vereinfachung der Arbeitsweisen der EU, die Zuerkennung des Organstatus für den AdR, einschließlich des Klagerechts vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH), die Einräumung eines Vetorechts mit aufschiebender Wirkung in bestimmten Fällen der obligatorischen Anhörung sowie ein schriftliches und mündliches Fragerecht gegenüber der Kommission.<sup>5</sup> Von den Vertretern der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen war zudem ein Klagerecht vor dem EuGH für einzelne Regionen zur Wahrung ihrer Rechte gefordert worden.

Der AdR sprach sich auf der Grundlage einer von der Präsidentin der Provinz Turin, Mercedes Bresso (I-SPE) vorgelegten Stellungnahme am 10. Oktober 2002 zudem eindeutig für die Ausarbeitung einer Europäischen Verfassung als Ziel des Konvents aus.

Der AdR konnte mit den Ergebnissen der Konventsarbeiten durchaus zufrieden sein:

- Er wird künftig bei vermuteten Subsidiaritätsverletzungen in Fällen, zu denen er obligatorisch angehört wurde, vor dem EuGH Klage erheben können.<sup>6</sup>
- Die Mandatsperiode des AdR wird von vier auf fünf Jahre verlängert und damit der Mandatsperiode von Europäischem Parlament und Kommission angeglichen werden (Art. III-292).
- Positiv aus Sicht des AdR ist auch die in der Charta der Grundrechte – die nunmehr Verfassungsrang erhalten soll – enthaltene Anerkennung der Identität der Mitgliedstaaten „... und der Organisation ihrer staatlichen Gewalt auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene.“
- Schließlich ist im Verfassungsentwurf des Konvents ausdrücklich die regionale und kommunale Selbstverwaltung anerkannt worden (Artikel I-5, 1).

Somit konnte der AdR einige seiner wesentlichen Forderungen – vor allem die Zuerkennung des Klagerechts vor dem EuGH – im Konvent durchsetzen. Erstmals

ist es dem AdR gelungen, die Gleichbehandlung der beiden Gremien AdR und Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) zu überwinden. Denn dem WSA wird kein Klagerecht zur Wahrung des Subsidiaritätsprinzips im Verfassungsentwurf eingeräumt. Unerfüllt blieben allerdings die Forderungen nach einem Fragerecht gegenüber der Kommission und die Zuerkennung eines Organstatus für den AdR. Einzelne Regionen können auch in Zukunft keine Klage zur Wahrung ihrer Rechte beim EuGH erheben.

*Zukunft der Kohäsionspolitik – neues Förderziel territorialer Zusammenhalt?*

Der AdR befasste sich in mehreren Stellungnahmen mit der Ausrichtung der EU-Strukturpolitik nach 2006. Für die Meinungsbildung zu diesem Thema von besonderer Bedeutung war eine am 5./6. Mai 2003 vom AdR gemeinsam mit den wichtigsten europäischen Verbänden lokaler und regionaler Gebietskörperschaften in Leipzig durchgeführte Konferenz mit über 500 Teilnehmerinnen und Teilnehmern. In der Abschlusserklärung der Konferenz wurden die folgenden sechs Leitlinien hervorgehoben:<sup>7</sup>

- Fortsetzung einer echten Gemeinschaftspolitik für regionale Entwicklung und Zusammenhalt;
- Beibehaltung eines wirklichen Gemeinschaftskonzepts und einer Gemeinschaftsmethode;
- stärkere Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften;
- Einbeziehung der territorialen Dimension in das Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts bei gleichzeitiger Koordinierung der Regionalpolitik mit den wichtigsten Politikbereichen;
- Schwerpunktsetzung auf nachhaltiger Entwicklung und ausgewogenem Wettbewerb;
- Annahme der Obergrenze von 0,45 Prozent des BIP der Gemeinschaft als Grundlage für den Haushalt der Regionalpolitik nach 2006.

Auch künftig sollte der Schwerpunkt der EU-Strukturförderung bei den Regionen und Staaten mit Entwicklungsrückstand gelegt werden („Ziel-1-Regionen“), doch soll daneben ein neues Ziel-2 definiert werden, das die Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und des territorialen Zusammenhalts zum Ziel hat. Zusammenarbeitsprogramme und Gemeinschaftsinitiativen sollten auch nach 2006 fortgeführt werden. Regionen, Städte und Gemeinden sollen künftig noch stärker als bisher bei der Umsetzung einbezogen werden.

Das in der Abschlusserklärung der Konferenz von Leipzig angesprochene Ziel der Aufnahme des territorialen Zusammenhalts als einem der vorrangigen Ziele im EG-Vertrag bzw. in der künftigen Europäischen Verfassung findet sich in mehreren Stellungnahmen des AdR wieder. In einer bei der Plenarsitzung am 9./10. April 2003 vom Präsidenten der Region Murcia, Ramón Luis Valcárcel Siso, vorgelegten Stellungnahme wird gefordert, das Ziel des territorialen Zusammenhalts dem bereits im Vertrag enthaltenen Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts gleichzustellen. Damit sollen der EU die erforderlichen Mittel an die Hand

gegeben werden, um die Entwicklungsunterschiede zwischen städtischen Gebieten des Zentrums der EU und in der Peripherie zu verringern. Betroffen seien dabei auch die Regionen innerhalb der Mitgliedstaaten.<sup>8</sup>

Diese Argumentation fand auch im Konvent zur Zukunft der EU Unterstützung. Im Entwurf des Verfassungsentwurfs wird in den Artikeln I-3 (3), I-13 (2), II-36, III-6, III-116, III-117 und III-322 der territoriale Zusammenhalt als Ziel des Gemeinschaftshandelns genannt. Es bleibt abzuwarten, ob die Regierungskonferenz dieses Ziel bestätigt und welche finanziellen Folgen sich gegebenenfalls daraus ergeben werden.

### *Die Vorbereitung auf die neuen EU-Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa*

Der AdR hat sich vielfach zur EU-Erweiterung geäußert. Von besonderer Bedeutung im Berichtszeitraum war die Stellungnahme vom 6. März 2003 zum Strategiepapier der Kommission „Auf dem Weg zur erweiterten Union“ sowie zu den Fortschrittsberichten der Kommission.<sup>9</sup> Neben den üblichen Erwägungsgründen enthält die Stellungnahme konkrete Positionen zum Dialog mit den Bürgern über die EU-Erweiterung sowie zur notwendigen Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Verwaltung und Justiz im Zusammenhang mit der Erweiterung. Die Handhabung der EU-Rechtsvorschriften stelle nicht nur in den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften der Beitrittsstaaten große Anforderungen, sondern auch in den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften der EU-Mitgliedstaaten.

Sowohl in den Beitrittsstaaten als auch in den derzeitigen Mitgliedstaaten fühlten sich die Bürger nicht hinreichend informiert. Dies führe in einigen Ländern dazu, dass die Bürger der Erweiterung unsicher gegenüberstehen. Deshalb sei die Absicht der Kommission zu begrüßen, eine längerfristige und kohärente Kommunikationsstrategie zur Erweiterung zu verfolgen mit dem Ziel, die Bürger der Union und in den Beitrittsstaaten zu informieren, ihre Beteiligung am Erweiterungsprozess zu gewährleisten und ihre Unterstützung zu gewinnen.

Die Zusammenarbeit zwischen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften der EU- und der Beitrittsstaaten sei ein wichtiges Instrument zur Förderung des gegenseitigen Verständnisses. Die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften als die politische und administrative Ebene, die in direktem Kontakt mit den Bürgern stehe, könne im gewünschten Dialog mit diesen eine besondere Rolle spielen.

Der AdR leistete auch insofern einen konkreten Beitrag zur Heranführung der Beitrittsstaaten, als er bereits zu einem frühen Zeitpunkt Kontaktgruppen zu den EU-Beitrittsstaaten in Ost-, Mittel- und Südosteuropa eingerichtet hat, die praktische Hilfestellung zur Vorbereitung auf den Beitritt leisten. Zahlreiche Kommunen und Regionen haben zudem Partnerschaften zu ihrem entsprechenden Gegenüber in den Beitrittsländern abgeschlossen, die ebenfalls den Übergang erleichtern.

### *Routinearbeit: Durch Verwaltungserfahrung die EU-Gesetzgebung verbessern*

Der Großteil der Arbeit des Ausschusses der Regionen besteht darin, in den zahlreichen Stellungnahmen zu Gesetzgebungsvorhaben der Kommission mit lokalem

und regionalem Bezug die Erfahrungen der Verwaltungsbehörden vor Ort einzubringen. Dadurch wird ein unverzichtbarer Beitrag zur besseren Umsetzung geleistet.

Ein anschauliches Beispiel hierfür ist die Richtlinie der EU zur Qualität der Badegewässer. Hierzu hat die EU bereits erstmals im Jahr 1975 entsprechende Vorschriften erlassen,<sup>10</sup> die jedoch vielfach nur unzureichend umgesetzt worden sind. Dies hat mit den hohen administrativen Anforderungen (regelmäßige Wasserproben, umfangreiche Berichtspflichten usw.) für die für die Umsetzung zuständigen regionalen und lokalen Behörden zu tun. Diese haben in Einzelfällen eher durch das Aufstellen von Schildern „Baden verboten“ reagiert und somit das Ziel der Vorschriften unterlaufen. Denn in der Praxis wurden die entsprechenden Gewässer durchaus unter Missachtung der Verbote weiter genutzt.<sup>11</sup>

Der AdR hat sich in seiner Sitzung vom 9./10. April 2003 einmal mehr mit der Qualität von Badegewässer befasst. Dabei hat er großen Wert auf hohe Standards der Badegewässer gelegt. Zugleich unterstrich er aber unter Subsidiaritätsgesichtspunkten die Bedeutung der regionalen und lokalen Ebene für die Überwachung der Qualitätsstandards. Er setzte sich u.a. für eine Reduzierung der zu untersuchenden Parameter ein, er forderte eine Kontrollverpflichtung lediglich für Badezwecke, nicht aber für andere touristische Nutzungsmöglichkeiten. Die Information sollte unter direkter Mitwirkung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften erfolgen.

Die Übernahme dieser Vorschläge durch die Kommission würde zweifellos zu einer besseren praktischen Verwirklichung der mit der Badegewässer-Richtlinie verfolgten Ziele führen. Es bleibt abzuwarten, ob die Kommission den Vorstellungen des AdR folgen wird.

#### *Impulse in der Sozial- und Beschäftigungspolitik*

Bei der Plenarsitzung am 10. Oktober 2002 befasste sich der AdR ausführlich mit sozialpolitischen Fragen. In seiner Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission „Umsetzung der sozialpolitischen Agenda“ machte er deutlich, dass er die Fortsetzung des in Lissabon eingeleiteten Prozesses einer stärkeren Verknüpfung zwischen Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik positiv beurteilt.<sup>12</sup> Die im Kreis der deutschen Länder nicht unumstrittene Methode der offenen Koordinierung wird durchaus positiv beurteilt. In den konkreten Empfehlungen zu Einzelvorschlägen der Kommission wird angeregt, dem immer größer werdenden Problem der Langzeitarbeitslosigkeit größere Bedeutung einzuräumen. Die Kommission müsse die europäischen Dachorganisationen der Kommunen, Kreise und Regionen im Rahmen des sozialen Dialogs als vollwertige Partner auf der Arbeitgeberseite anerkennen.

#### *Aussichten*

Sollten die im Verfassungsentwurf des Konvents enthaltenen Regelungen zum AdR verwirklicht werden, könnte dieser seine institutionelle Stellung durch die Zuerkennung des Klagerechts beim EuGH erneut deutlich stärken. Die praktischen Auswir-

kungen eines derartigen Klagerechtes, das in gleicher Weise auch den nationalen Parlamenten – in Deutschland Bundestag und Bundesrat – eröffnet werden soll, werden erst nach einem längeren Zeitablauf zu erkennen sein. Doch ist mit einer größeren Vorsicht und mit mehr Zurückhaltung der Kommission bei der Ausarbeitung und Begründung ihrer Vorschläge zu rechnen.

Weit reichende Veränderungen werden sich für die Arbeitsorganisation des AdR auch durch die für den 1. Mai 2004 vorgesehene Erweiterung um zehn vorwiegend ost- und mitteleuropäische Staaten ergeben. Zu den bisherigen 222 Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften kommen 95 weitere Mitglieder aus den am 1. Mai 2004 beitretenden neuen EU-Staaten hinzu.

Die Höchstgrenze für die Mitgliederzahl des AdR wird im Verfassungsentwurf auf 350 festgelegt, so dass noch einige Plätze für Vertreter aus Bulgarien und Rumänien sowie weitere mögliche Beitrittsländer übrig bleiben.

### Anmerkungen

- 1 Siehe die Entschließung des Ausschusses der Regionen vom 13. Februar 2003 zu dem Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission und zu den Prioritäten des Ausschusses der Regionen für 2003.
- 2 Die sechs Beobachter des AdR im Konvent waren Jos Chabert, Minister der Region Brüssel-Hauptstadt (B/EVP), Manfred Dammeyer, NRW-Landtagsabgeordneter (D/SPE), Patrick Dewael, flämischer Ministerpräsident (B/ELDR), Claude du Granrut, Mitglied des Regionalrates der Picardie (F/EVP), Claudio Martini, Präsident der Region Toskana (I/SPE) sowie der Präsident der Region Murcia, Ramón Luis Valcárcel Siso (E/EVP).
- 3 Siehe u.a. die Änderungsvorschläge zum zweiten Teil des Vorentwurfes des Verfassungsvorgabes, Dok. CONV 729/03 und CONV 618/03 vom 19.5.2003.
- 4 [http://www.cor.eu.int/de/conv/conv\\_int.html](http://www.cor.eu.int/de/conv/conv_int.html).
- 5 Stellungnahme Eduardo Zaplana vom 4.7.2002.
- 6 Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit; Ziffer 7, 2. Absatz; beigefügt dem Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa vom 18. Juli 2003 (CONV 850/03).
- 7 Siehe die Pressemitteilung COR\_03\_04041.html vom 7.5.2003.
- 8 Pressemitteilung COR\_03\_03031.html vom 10.4.2003 sowie die am 10. April angenommene Initiativstellungnahme „Der territoriale Zusammenhalt“, CdR 388 / 2002 fin.
- 9 Stellungnahme des AdR vom 13.2.2003 (RELEX-007).
- 10 Richtlinie 76/160/EWG des Rates vom 8. Dezember 1975 über die Qualität der Badegewässer, danach mehrfach geändert.
- 11 So entsprechende Presseberichte über die Nutzung der Isar als Badegewässer in München; zur Umsetzung von EU-Recht allgemein siehe die grundlegende Studie von Heinrich Siedentopf und Jacques Ziller (Hrsg.), *Making European Policies work – The Implementation of Community Legislation in the Member States*, 2 Bde., London 1988.
- 12 Stellungnahme des AdR vom 10. Oktober 2002 zur Mitteilung der Kommission „Umsetzung der sozialpolitischen Agenda“, CdR 167/2002 fin.

### Weiterführende Literatur

- Rudolf Hrbek: 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.
- Norbert Schöbel: *Der Ausschuss der Regionen*, Tübingen 1997.
- Alex Warleigh: *The Committee of the Regions: Institutionalising Multi-Level Governance?* London 1999.
- Thomas Wiedmann: *Der Ausschuss der Regionen nach dem Vertrag von Amsterdam*, in *Europarecht* Heft 1/1999, S. 49-86.