

Ausschuss der Regionen

Otto Schmuck

Die Erweiterung der EU am 1. Mai 2004 hatte auch für den Ausschuss der Regionen (AdR) weitreichende Auswirkungen. Die zehn Beitrittsstaaten können jeweils zwischen 5 und 21 Mitglieder entsenden. Insgesamt kommen 95 neue Mitglieder hinzu, sodass die Gesamtzahl der AdR-Mitglieder nunmehr bei 317 liegt. Bereits nach Unterzeichnung der Beitrittsverträge im Juli 2003 konnten Beobachterinnen und Beobachter regionaler und lokaler Gebietskörperschaften aus den neuen Mitgliedsstaaten an Plenar- und Fachkommissionssitzungen des AdR teilnehmen. In einer Reihe von Gemeinsamen Beratenden Ausschüssen mit den Kolleginnen und Kollegen aus Beitrittsländern konnten zudem bereits im Vorfeld des Beitritts Erfahrungen weitergegeben werden.

Zur Hälfte der Amtszeit 2002-2006 stand turnusgemäß eine Neuwahl des Präsidiums und der Vorsitze in den Fachkommissionen an. Am 11. Februar 2004 wurde Peter Straub, Präsident des baden-württembergischen Landtags und Kandidat der Europäischen Volkspartei, zum neuen Präsidenten des AdR gewählt. Für dieses Amt war eigentlich der frühere bayerische Europaminister Reinhold Bocklet vorgesehen gewesen, doch war dieser nach einer Kabinettsumbildung in Bayern nach der Landtagswahl im September 2003 in seinem Amt nicht bestätigt worden und aus dem AdR ausgeschieden. Mit Straub wurde die Präsidentschaft zum zweiten Mal in der noch jungen Geschichte des AdR einem Vertreter der deutschen Regionen übertragen. Zum neuen Generalsekretär des AdR wurde Gerhard Stahl berufen. Das Berufungsverfahren seines Vorgängers, Vincenzo Falcone, war vom Gerichtshof wegen formaler Mängel für ungültig erklärt worden.

Die Arbeitsbedingungen des AdR haben sich dadurch verbessert, dass er im Juli 2004 gemeinsam mit dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss ein neues Gebäude mit Sitzungssälen für die Fachkommissionen und nationalen Delegationen beziehen konnte.¹ Ein geeigneter Plenarsaal für die 317 Mitglieder sowie Pressevertreter, Mitarbeiter und Besucher ist in diesem Gebäude jedoch nicht enthalten.

Bilanz der Sachpolitiken

Die breite Palette der im AdR behandelten Themen wurde in den Tagesordnungen der sechs Plenarsitzungen des Berichtsjahres 2003/2004 (2./3. Juli, 9. Oktober, 19./20. November 2003 sowie 11./12. Februar, 21./22. April und 16./17. Juni 2004) deutlich.² Bei der Diskussion über das Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission für 2004 vertrat der AdR am 12.2.2004 die Ansicht, dass sich seine Arbeitsschwerpunkte in denjenigen der Kommission widerspiegeln müssten. Der AdR setzte dabei folgende Prioritäten: Mitarbeit an der Festlegung der künftigen Kohäsionspolitik, Umsetzung der Lissabon-Agenda, Vollendung der Erweiterung, Vorbereitung einer neuen Nachbarschaftspolitik sowie

1 Die neue Anschrift lautet: Rue Belliard 101 in B-1040 Brüssel.

2 Aktuelle Informationen zu den Plenarsitzungen des AdR im Internet unter http://www.cor.eu.int/de/acti/acti_ses.html.

Stärkung der lokalen und regionalen Dimension des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.³

Aus der Fülle der Aktivitäten und Stellungnahmen des AdR können nachfolgend nur einige Streiflichter erwähnt werden. Dabei kommt der Einflussnahme auf die Kohäsionspolitik eine herausgehobene Bedeutung zu. Der damals für die Struktur- und Kohäsionspolitik zuständige französische Kommissar Michel Barnier hatte den AdR Ende 2002 auf der Grundlage einer kurz zuvor abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung zwischen Kommission und AdR aufgefordert, sich mit einem vorausschauenden Bericht über die Strukturfonds an den Vorbereitungen für den dritten Kohäsionsbericht zu beteiligen. Dabei sollten die grundlegenden Vorstellungen der Regionen und Gemeinden zum Einsatz der Strukturfonds und zur Vereinfachung der Kohäsionspolitik nach 2006 aufgezeigt werden. Die Kommission wollte von den Erfahrungen und Kenntnissen der politisch Verantwortlichen vor Ort und der Fondsverwalter in den zuständigen Behörden profitieren.

Am 2. Juli 2003 verabschiedete der AdR nach intensiver Vorarbeit den angeforderten Bericht. Erstes Ziel des AdR ist der Erhalt einer starken europäischen Kohäsionspolitik, die auch künftig ihre integrative Wirkung nicht nur in den Regionen der EU entfalten kann, die zu den Ärmsten der Armen gehören. Der AdR fordert, dass die Entscheidungsstrukturen in der Kohäsionspolitik vereinfacht und die Zuständigkeiten so geteilt werden, dass auf der effizientesten Ebene gehandelt werden kann. Die Reaktionen aus der Kommission waren überaus positiv. Kommissar Barnier lobte die Empfehlungen in der Aussprache ausdrücklich und berief sich auch in den kommissionsinternen Debatten über die Zukunft der Regionalpolitik auf die Vorarbeiten des AdR.

Unter dem Titel „Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion“ legte die EU-Kommission, am 18.02.2004, ihren sog. 3. Kohäsionsbericht mit den Vorschlägen zur Reform der EU-Strukturpolitik vor.⁴ Es zeigte sich erneut, dass Kommission und AdR mit ihren Vorstellungen zur Kohäsionspolitik nicht weit auseinander liegen. Diese Einschätzung wurde auch bei der in Anwesenheit der nach dem Ausscheiden von Michel Barnier zuständigen Kommissaren Jacques Barrot und Peter Balázs geführten Aussprache der Stellungnahme des AdR zu diesem Bericht am 16./17. Juni 2004 erkennbar. Insgesamt unterstützte der AdR die Vorschläge der Kommission zur Ausgestaltung und zur finanziellen Ausstattung der künftigen EU-Struktur- und Regionalpolitik. Die vorgesehene Mittelausstattung für die Regionalpolitik bewertete er mit Blick auf die Erweiterung und den durchschnittlich niedrigen Entwicklungsstand der neu hinzugekommenen Regionen als akzeptabel.

Als besonders kontrovers erweist sich im AdR häufig die Befassung mit dem Thema „Daseinsvorsorge“. Bei der Sitzung am 19. und 20. November 2003 waren bei der Beratung der Stellungnahme zum „Grünbuch Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ 47 Änderungsanträge zu behandeln. Die meisten Änderungswünsche stammten von deutschen AdR-Mitgliedern. Aber auch aus der französischen und der italienischen Delegation sowie aus den Fraktionen von ELDR und SPE lag eine Reihe von Änderungsvorschlägen vor. Es gelang den Berichterstattern jedoch in den meisten Fällen, die Auffassungsunterschiede z.B. zwischen deutschen und französischen AdR-Mitgliedern durch Kompromissformulierungen zu überwinden. Allerdings wurden dabei eindeutige Festlegungen vielfach verhindert. Beispielsweise hat sich der AdR weder für noch gegen eine

3 Entschließung des AdR vom 12.2.2004 zum Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission und zu den Prioritäten des AdR für 2004, Ziffer 2, in: ABl. C 109 vom 30.4.2004, S. 54.

4 Siehe hierzu den Beitrag zu Regionalpolitik und Infrastruktur in diesem Band.

von der Kommission vorgeschlagene Rahmenrichtlinie für den Bereich Dienstleistungen ausgesprochen. Allerdings lehnte er Artikel 95 EG-Vertrag als Rechtsgrundlage für eine Regulierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ab und unterstreicht damit seinen Vorbehalt gegenüber einer Regelung im Bereich Binnenmarkt. Das Prinzip der Subsidiarität müsse gewahrt werden, ebenso die Wahlfreiheit für die Regionen, Leistungen der Daseinsvorsorge selbst zu erbringen oder an Dritte zu vergeben. Europäische Regelungen dürften nicht darauf abzielen, Kompetenzen der EU zu Lasten der Mitgliedstaaten oder der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zu erweitern.⁵

Die Zusammenarbeit mit den Institutionen

Die Zusammenarbeit mit der Kommission hat sich weiterhin überaus konstruktiv gestaltet. Kommissionsmitglieder nahmen regelmäßig an den AdR-Plenartagungen teil. Der AdR konnte in vielen Fällen auf die Vorlage von Kommissionsvorschlägen durch seine Interventionen Einfluss nehmen.⁶

Demgegenüber haben sich die Beziehungen zum Europäischen Parlament im Berichtsjahr erkennbar verschlechtert. Ein schwerwiegender Konflikt ergab sich dadurch, dass das EP dem AdR die Nutzung des Plenarsaals in Brüssel für dessen Plenarsitzungen verwehrt, obwohl diese immer dann stattfinden, wenn sich die Parlamentarier in Straßburg treffen. Damit wird dem AdR als Beratungsgremium der EU die Arbeit in einem nicht zu vertretenden Maße erschwert, denn die Alternativräumlichkeiten bieten nach der Zunahme der Zahl der AdR-Mitglieder nach der Erweiterung nicht hinreichend Platz für Mitarbeiter und Besucher. Das EP-Präsidium beharrte jedoch darauf, dem AdR nur in Ausnahmefällen die Nutzung des Plenarsaales zu gestatten. Der Verweis auf eine mögliche Verwechslungsgefahr zeigt, dass noch immer zwischen den beiden Institutionen eine deutlich erkennbare Rivalität besteht.

Ein zweites Konfliktfeld war im Berichtsjahr die politische Kontrolle der Ausgaben des AdR durch das EP. Mitglieder des Haushaltskontrollausschusses des EP bewerteten die Praxis der Reisekostenabrechnungen des AdR überaus kritisch mit der Folge, dass die April 2003 turnusgemäß anstehende Entlastung der Haushaltsabrechnung des AdR verschoben wurde. Insbesondere in einigen britischen Zeitungen war von Betrug die Rede. Der Europäische Rechnungshof und das Amt für die Betrugsbekämpfung der EU (OLAF) durchforsteten Akten und Computerbestände des AdR, legten jedoch einen Rechnungshofbericht ohne wesentliche Beanstandungen und einen OLAF-Bericht, in dem Unregelmäßigkeiten in drei weniger bedeutsamen Fällen im Zusammenhang mit Reisekostenabrechnungen und in einem Fall rund um eine Ausschreibung für den Druck eines Kalenders festgestellt wurden. Das EP erteilte dem AdR daraufhin im Januar 2004 die Entlastung für den Haushalt 2001.⁷ Der neue Generalsekretär des AdR leitete in diesem Zusammenhang eine Verwaltungsreform mit dem Ziel ein, organisatorische Unregelmäßigkeiten künftig zu verhindern.

5 Stellungnahme des AdR zum „Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ vom 19./20.11.2003, in: ABl. C 73 vom 23. März 2004, S. 7ff.

6 Vgl. hierzu u.a. den 23. Bericht über die Weiterbehandlung der Stellungnahmen des AdR, Februar, April und Juni 2003.

7 Siehe hierzu den Berichtsentwurf 2002/2107(DEC) über die Entlastung für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der EU für das Haushaltsjahr 2001 – Einzelplan VII – AdR des Ausschusses für Haushaltskontrolle, im Internet verfügbar: <http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/cont/20031124/513427de.pdf>.

Stärkung der Stellung des AdR durch den Verfassungsvertrag und Perspektiven

Der AdR konnte insgesamt mit den Ergebnissen der Regierungskonferenz vom 17. und 18. Juni 2004 überaus zufrieden sein. Die territoriale Kohäsion wird ausdrücklich als Ziel der EU genannt. Die Stellung der regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften wird erstmals anerkannt. Zudem würde die institutionelle Stellung des AdR selbst durch das Inkrafttreten des Vertrags für eine Verfassung für Europa erkennbar gestärkt werden.⁸ Der Verfassungsentwurf sieht in zweierlei Hinsicht ein Klagerecht für den AdR vor: Zum einen soll er künftig zur Wahrung seiner eigenen Rechte den EuGH einschalten können. Zum zweiten würde er auch über ein Klagerecht verfügen können, wenn er das Subsidiaritätsprinzip in Angelegenheiten, bei denen er über ein Anhörungsrecht verfügt, verletzt sieht. Damit würde er stärker an der Ex-Post-Kontrolle der Subsidiaritätsüberprüfung teilhaben können. Der Forderung des AdR, zusammen mit den nationalen Parlamenten auch in das so genannte „Frühwarnsystem“ zur Subsidiaritätskontrolle einbezogen zu werden, war jedoch nicht entsprochen worden. Weiterhin konnte der AdR auch erreichen, dass seine Mandatsdauer von vier auf fünf Jahre verlängert und damit an die Amtszeiten von EP und Kommission angeglichen wird. In diesen Veränderungen liegen beachtliche Chancen für den AdR. Doch wird es auch in Zukunft darauf ankommen, überzeugende Stellungnahmen zur Ausgestaltung der regionalen und kommunalen Dimension von europäischer Politik zu liefern und enge Beziehungen zu den anderen Gemeinschaftsakteuren, vor allem zur Kommission zu pflegen.

Besonderes Augenmerk wird der AdR künftig auf die Anwendung und Kontrolle der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit legen. Am 27. Mai 2004 hat er hierzu im Gebäude des Bundesrates eine Konferenz mit dem Ziel durchgeführt, eine neue politische Kultur zu entwickeln, um sicherzustellen, dass Kommunal- und Regionalpolitiker künftig in der EU-Rechtsetzung mehr Einfluss haben.⁹ Diese Konferenz war die erste zur Umsetzung der Vorgaben der Verfassung für den Bereich Subsidiarität, der weitere folgen sollen.

Weiterführende Literatur

Hermann-Josef Blanke: Der Ausschuss der Regionen. Normative Ausgestaltung, politische Rolle und verwaltungsorganisatorische Infrastruktur, EZFF Occasional Papers Nr. 25, Tübingen 2002. unter: <http://www.uni-tuebingen.de/ezff/ocp25.html>.

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.

Albrecht Obermüller: Der Ausschuss der Regionen, in: Hans von der Groeben und Jürgen Schwarze (Hrsg.) Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6.Aufl. Baden-Baden, 2004, S. 901-951.

Thomas Wiedmann: Der Ausschuss der Regionen nach dem Vertrag von Amsterdam, in *Europarecht* Heft 1/1999, S. 49-86.

⁸ Vgl. Art. III-292-294 sowie das dem Verfassungsentwurf beigefügte Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit

⁹ Siehe die Arbeitspapiere für diese Konferenz: „Anwendung und Kontrolle der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit: Risiken und Perspektiven für den Ausschuss der Regionen“ (CdR 107/2004) und „Aufteilung/Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Europäischer Union, Mitgliedstaaten und lokalen und regionalen Gebietskörperschaften“ (CdR 104/2004, inzwischen als Broschüre des AdR veröffentlicht).