



Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung  
Tübingen

Hermann-Josef Blanke

**Der Ausschuss der Regionen  
Normative Ausgestaltung, politische Rolle und  
verwaltungsorganisatorische Infrastruktur**

---

Occasional Papers  
Nr. 25

**Hermann-Josef Blanke**

**Der Ausschuss der Regionen  
Normative Ausgestaltung, politische Rolle und  
verwaltungsorganisatorische Infrastruktur**

Occasional Papers  
Nr. 25

Herausgeber: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung

Anschrift: Nauklerstraße 37 a  
D-72074 Tübingen  
Telefon: +49 (0)7071-29 77 368  
Fax: +49 (0)7071-92 28 76  
E-Mail: ezff@uni-tuebingen.de

Vorstand: Prof. Dr. Dr. h.c. Horst Förster  
Prof. Christopher Harvie, Ph.D.  
Prof. Dr. Rudolf Hrbek (Sprecher)  
Prof. Dr. Martin Nettesheim  
Prof. Dr. Dr. h.c. Günter Püttner  
Prof. Dr. Josef Schmid  
Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Graf Vitzthum  
Prof. Dr. Uwe Walz  
Prof. Dr. Hans-Georg Wehling

In Zusammenarbeit mit: Prof. Dr. Franz Knipping (Wuppertal) und  
Prof. Dr. Roland Sturm (Erlangen-Nürnberg)

Koordination: Matthias Chardon, M.A.

Alle Rechte vorbehalten.  
Copyright Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Juli 2002.  
Erschienen im Selbstverlag  
Druck: Schwäbische Druckerei, Stuttgart  
ISBN-Nr.: 3-9806978-4-3  
Schutzgebühr: € 4,-

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort	6
Einleitung	7
<b>I. Die Rolle des Ausschusses der Regionen im interinstitutionellen Gefüge der Europäischen Gemeinschaft</b>	
1. Bedeutung der formalen (vertragsgestützten) Rolle des AdR	10
1.1 Mangelnde Bindungskraft seiner Stellungnahmen	12
1.2 Heterogenität seiner Besetzung: Dualismus oder Konkurrenz von 222 regionalen und lokalen Gebietskörperschaften	13
1.3 Angemessenheit der novellierten maximalen Mitgliederzahl für die Arbeit des AdR	14
2. Bedeutung der informellen Rolle des AdR im politischen Prozess	15
2.1 Interne Kohäsion angesichts der vierfachen politischen Fraktionierung des Ausschusses	16
2.2 Parteiübergreifende Netzwerke	17
2.3 Zunehmende Bedeutung der politischen Gruppen	17
3. Die Entwicklung einer gemeinsamen politische Kultur	18
3.1 Politische Loyalitäten, nationales Auftreten und übergreifende Bündnisse	18
3.2 Stärkung der politischen Legitimation des AdR durch das mitgliedschaftliche Erfordernis eines politischen Mandats	21
4. Die „Mittlerrolle“ der Europäischen Kommission im Verhältnis zwischen AdR und Ministerrat	21
5. Möglichkeiten einer Beteiligung des AdR an den Arbeiten des Ministerrates, insbesondere an den informellen Räten	22
6. AdR und Europäisches Parlament als „natürliche Verbündete“?	23
6.1 Aufbau eines Arbeits- und Kooperationsverhältnisses	23
6.2 Bedeutung und Folgen des Anhörungsrechts des Europäischen Parlaments	24
7. Defizite im interinstitutionellen Dialog	25

<b>II. Verwaltungsorganisatorische Infrastruktur</b>	
1. Revision der Geschäftsordnung	26
2. Konsequenzen der Abschaffung des Protokolls über den gemeinsamen organisatorischen Unterbau	28
3. Die „Personalpolitik“ des AdR	30
<b>III. Selbstdarstellung, Strategie, thematische Schwerpunkte und Arbeitsweise des AdR</b>	
1. Die Praxis bei der Abgabe von Stellungnahmen	31
1.1 <i>Effizientere Gestaltung des Beratungsverfahrens</i>	31
1.2 <i>Zunehmende Konzentration auf Schwerpunktthemen</i>	33
1.3 <i>Rezeption und Nachhaltigkeit der Stellungnahmen</i>	34
2. Qualitative und quantitative Konsequenzen der Ausweitung der Beratungsbefugnisse auf die Arbeit des AdR	36
3. Dominanz der Politik oder Integration administrativer Eliten – politische Profilierung oder „Expertenforum“?	38
4. Die „Mittlerrolle“ des AdR zwischen subnationaler Verwaltung und Europäischer Kommission	41
<b>IV. Die Einbindung des AdR in das politische Netzwerk von Europäischer Union – Mitgliedstaaten – Regionen und sein Verständnis als Vertretung von Bürgerinteressen</b>	
1. Das Verhältnis des AdR zu den Regional- und Landesparlamenten sowie zu den zentralen Führungsinstanzen der Gemeinden in den Mitgliedstaaten	42
2. Rückwirkung der Verfahren regionaler Beteiligung im nationalen Willensbildungsprozess (kooperativer Föderalismus) auf den AdR	46
3. Reformbedürftigkeit der Ländermitwirkung über den Bundesrat: politische Gestaltung statt „staatsnotarieller“ Verwaltung	48

4. Erfolge des AdR bei der Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips	49
5. Wird der AdR seinem Anspruch gerecht, als Vermittler zwischen Brüssel und den Bürgern vor Ort aufzutreten?	52
<b>V. Zur institutionellen Fortentwicklung des AdR</b>	
1. Der Kampf um die organschaftliche Anerkennung	54
2. Einräumung eines Klagerechts zu Gunsten des AdR	56
3. Klagebefugnis zur Wahrung des gemeinschaftsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips	57
4. Verzicht auf ein Selbstbefassungsrecht zu Gunsten der Ausweitung der obligatorischen Anhörung	57
5. Ausweitung der obligatorischen Anhörung auf Materien mit Relevanz für die innerstaatliche Kommunal- oder Regionalpolitik	58
6. Angleichung der Mandatsperiode des Ausschusses der Regionen an das Fünf-Jahres-Mandat des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission	62
7. Begründungspflicht der Gemeinschaftsorgane bei Nichtberücksichtigung von Stellungnahmen des AdR	63
8. Einräumung eines „Fragerechts“ des AdR	64
9. Bewältigung der Heterogenität des AdR	65
9.1 <i>Gefahr eines politischen Rückzugs der „starken“ Regionen</i>	66
9.2 <i>Identitätsverlust des AdR infolge des Beitritts zahlreicher zentralistisch geprägter Staaten zur Europäischen Union</i>	68
9.3 <i>Revision des Verteilungsschlüssels der Sitze im AdR</i>	69
10. Neubewertung der Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im Post-Nizza-Prozess	70
<b>VI. Der AdR als Dreh- und Angelpunkt einer europäischen Interessenvertretung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften</b>	
<b>Dokumentation und Literatur</b>	74

## Vorwort

Im Februar 2001 habe ich an der Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Erfurt ein round table-Gespräch geführt, das eine Evaluierung des Ausschusses der Regionen unter normativen, administrativen und politischen Gesichtspunkten zum Ziel hatte. Als sachverständige Gäste haben Frau Ministerialdirigentin Ulla Kalbfleisch-Kottsieper (Thüringer Staatskanzlei), Frau Andrea Vontz (Deutscher Städtetag), Herr Rechtsanwalt Dr. Alexander Hübner (Sozietät Haver & Mailänder), Herr Ministerialdirigent Dr. Holger Poppenhäger (Thüringer Landtag), Herr Norbert Schöbel (Europäische Kommission), Herr Richter am Landgericht Stuttgart Dr. Thomas Wiedmann (ehemaliger Europareferent im Staatsministerium Baden-Württemberg) sowie Herr Dr. Joachim Wuermeling (Mitglied des Europäischen Parlaments) teilgenommen.

Diese Besetzung sollte eine Bewertung der bisherigen Tätigkeit sowie der weiteren Entwicklungschancen des Ausschusses aus der Sicht von – wissenschaftlich ausgewiesenen – Praktikern, Parlamentariern und Fachreferenten ermöglichen. Die auf der Grundlage des aufgezeichneten Gesprächs erarbeitete Studie fasst die wesentlichen Ergebnisse zusammen und ergänzt die zahlreichen, seit Mitte der 90er Jahre erschienenen Fachpublikationen um eine Reihe rechtspolitischer und praxisrelevanter Überlegungen. In ihrem thematischen Aufbau spiegelt die Publikation den Evaluierungsbogen wider, der die Erörterung angeleitet hat.

Ich danke meinen Gesprächspartnern für ihre Unterstützung bei der fachlichen Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Konferenz. Mein besonderer Dank gilt Herrn Schöbel, der sich als ehemaliger Mitarbeiter des Ausschusses der Regionen die zusätzliche Mühe gemacht hat, die Gesamtstudie noch einmal kritisch durchzusehen. Herr Dr. Albrecht Obermüller (Ausschuss der Regionen) hat mich durch zahlreiche Hinweise auf aktuelle Entwicklungen des Ausschusses unterstützt. Frau J. Starkloff bin ich für die mühsame Abschrift der Tonaufzeichnung und ihre Hilfe bei der drucktechnischen Umsetzung des Manuskripts dankbar. Herrn Prof. Dr. Rudolf Hrbek verdanke ich die Aufnahme in die Reihe der „Occasional Papers“, Herrn Matthias Chardon, M.A. eine hervorragende redaktionelle Betreuung der Publikation. Die Präsidentin des Thüringer Landtages, Frau Christine Lieberknecht, hat die Veröffentlichung der Studie durch einen großzügigen Druckkostenzuschuss gefördert.

Erfurt, im Mai 2002

Univ.-Prof. Dr. Hermann-Josef Blanke

## Einführung

Der Unionsvertrag von Maastricht hat einen beratenden Ausschuss aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften auf der Ebene der Europäischen Union geschaffen.<sup>1</sup> Dieser „Ausschuss der Regionen“ (AdR) löste den Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften ab, der seit 1988 bei der Kommission eingerichtet war. Mit der Etablierung einer solchen eigenständigen beratenden Versammlung wurde den seit Jahrzehnten erhobenen Forderungen, insbesondere der föderal konstituierten und regionalisierten Mitgliedstaaten, entsprochen, den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften ein Mitspracherecht bei der Gestaltung der europäischen Politik einzuräumen. Es blieb jedoch beim Status eines bloß beratenden (Neben-) Organs, das über keine echten Mitentscheidungsrechte verfügt. Daran haben auch die Vertragsrevisionen von Amsterdam und Nizza nichts Grundlegendes geändert. Die stetig wiederholten Anliegen des AdR, ihm zur Wahrung seiner Rechte ein Klagerecht vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft sowie den Status eines vollwertigen Gemeinschaftsorgans zu gewähren,<sup>2</sup> blieben unerhört. Trotz dieses weitreichenden Begehrens wurden nur Korrekturen in Randbereichen vorgenommen.

Der AdR trat am 9. März 1994 zusammen und befindet sich nunmehr – im achten Jahr seines Bestehens – am Beginn der dritten Mandatsperiode. Die vorgelegte Studie analysiert die Entwicklung und Tätigkeit des Ausschusses seit seiner Einrichtung unter den zentralen Aspekten seiner normativen Ausgestaltung, verwaltungsorganisatorischen Infrastruktur und politischen Rolle. Hierbei soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit er in der Vergangenheit die in ihn gesetzten Hoffnungen erfüllt hat, Dreh- und Angelpunkt einer europäischen Interessenvertretung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zu werden, und inwieweit er dieser Erwartung in der Zukunft gerecht werden kann. Dies verlangt eine Bestandsaufnahme der bisherigen Tätigkeit des AdR in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht, um so bestehende Defizite seines institutionellen Wirkens festzustellen und Möglichkeiten aufzuzeigen, diese Mängel zu überwinden.

Schon frühzeitig ist das Wirken des Ausschusses als „folkloristische Schaubühne“ gebrandmarkt worden.<sup>3</sup> Auch Entwicklungen und jüngste Stellungnahmen zeichnen ein eher skeptisches Bild und lassen einen nicht unerheblichen Reformbedarf erkennen. Bereits in einer „Politischen Erklärung“ vom 28. Mai

1 Vgl. Art. 198a-198c EGV-M; nunmehr Art. 263-265 EGV-A.

2 Zu den Reformforderungen des AdR vgl. unten V.; Stellungnahme zu dem Weißbuch „Europäisches Regieren“, CdR 103/2001, Ziff. 6.14 f.

3 Vgl. J. Isensee, in ders. (Hrsg.), Europa als politische Idee und rechtliche Form, 1994, S. 132.

2001 haben die „konstitutionellen Regionen“ in der Europäischen Union, Bayern, Katalonien, Nordrhein-Westfalen, Salzburg, Schottland, Wallonien und Flandern, eine bedeutende Stärkung der Rolle des Ausschusses der Regionen im Entscheidungsprozess verlangt.<sup>4</sup> Der beim Europarat tagende Kongress der Gemeinden und Regionen Europas (KGRE) hat in seiner Regionalkammer eine ständige Arbeitsgruppe der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen eingerichtet und am 23./24. November 2000 in Barcelona eine Konferenz ihrer Präsidenten veranstaltet. Hier wurde eine Erklärung verabschiedet, in der es um die großen Themen der Europäischen Union, aber auch darum ging, ob eine weitere regionale Lobby außerhalb des AdR geschaffen werden soll. Nach dem Europäischen Rat von Nizza begann Flandern eine projektbezogene Zusammenarbeit mit den übrigen konstitutionellen Regionen, um einen gemeinsamen Standpunkt für den Europäischen Rat in Brüssel/Laeken mit Blick auf die „Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union“ zu erarbeiten.<sup>5</sup> Die wallonische Regierung richtete schließlich am 15. November 2001 in Lüttich eine Konferenz der gesetzgebungsbefugten Regionen der Europäischen Union aus.<sup>6</sup> Bereits hieraus wird die Tendenz zu einer gewissen Segregation dieser Regionen deutlich, die nicht ohne Auswirkungen für die Kompetenzen, den Rang und die Repräsentativität des AdR bliebe.

Bereits auf ihrer Jahreskonferenz vom 24. bis 26. Oktober 2001 in Saarbrücken beklagten die Ministerpräsidenten der deutschen Länder, dass der Ausschuss in seiner bisherigen Ausgestaltung nicht den Erwartungen entspreche, die sie bei der Gründung 1994 in ihn gesetzt hätten. Sie haben daher eine Arbeitsgruppe beauftragt, Vorschläge für eine verbesserte Wahrnehmung ihrer föderalen Interessen im AdR, zu Fragen ihres gemeinsamen Auftretens sowie zur Verbesserung der Instrumente der direkten Mitwirkung der Regionen mit eigenen Gesetzgebungsbefugnissen auf europäischer Ebene vorzulegen. Die eingetretene Ernüchterung über die Entwicklungsfähigkeit dieses Gremiums war der Minister- und Europaministerkonferenz im Rückblick auf die erste Mandatsperiode des AdR bereits in einem Bericht aus dem Jahr 1997 signalisiert worden. Allerdings wurde dort auch anerkannt, dass der Ausschuss sich als Forum organisierter Interessen „zunehmend im europäischen Meinungsbildungsprozess etabliert“

4 Vgl. die Dokumente im Anhang (S. 74f.).

5 Vgl. das „Gemeinsame Positionspapier der Regionen mit eigenen Gesetzgebungsbefugnissen bezüglich der Regierungskonferenz“, v. 20.9.2000.

6 Vgl. zu diesen Entwicklungen die Erklärung des Präsidiums des Ausschusses der Regionen über „Die Rolle der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen im gemeinschaftlichen Beschlussfassungsprozess“, CdR 191/2001, Erwägungen sub f.

habe.<sup>7</sup> Der AdR selbst hat in einer Erklärung des Präsidiums vom 14./15. November 2001 eingeräumt, er sei sich der Tatsache bewusst, dass manche Regionen den Einfluss, den sie über ihn ausüben, für unzureichend erachten.<sup>8</sup> Nicht zuletzt das Weißbuch der Kommission „Europäisches Regieren“<sup>9</sup> und die hierauf bezogene Stellungnahme des AdR<sup>10</sup> sehen Mängel bei der Einbindung der Regionen und Kommunen in die Gestaltung der europäischen Politik. Die Kommission unterstreicht im Zeichen eines „neuen Paktes“ zwischen der Europäischen Union und den Bürgern die Notwendigkeit, „in einer frühen Phase der Politikgestaltung einen systematischen Dialog mit den nationalen und europäischen Verbänden der Regionen und Kommunen“ zu führen. Als „Aktionspunkte“ einer engeren Zusammenarbeit ab dem Jahr 2002 schlägt sie dem Ausschuss der Regionen insbesondere vor, bei der Abgabe seiner Stellungnahmen – und bereits im Vorfeld ihrer eigenen Vorschläge – eine „proaktivere Rolle“ zu spielen, den Austausch bewährter Praktiken für die Einbeziehung der Lokal- und Regionalbehörden in die vorbereitende Phase europäischer Entscheidungsprozesse auf nationaler Ebene zu organisieren sowie die Möglichkeit „flexibler Durchführungsmittel“ hinsichtlich solcher Richtlinien zu prüfen, die lokale und regionale Auswirkungen haben.<sup>11</sup>

In der Präambel der Charta der Grundrechte verpflichtet sich die Europäische Union, „die nationale Identität der Mitgliedstaaten und die Organisation ihrer staatlichen Gewalt auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene“ zu achten. Damit bekräftigt und konkretisiert sie zugleich die normative Entscheidung des Art. 6 Abs. 3 EUV. Auch vor dem Hintergrund der Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union<sup>12</sup> ist die rechtspolitische Forderung des AdR zu prüfen, seine Rolle in einer künftigen europäischen Architektur neu zu bewerten und ihm Zuständigkeiten zuzugestehen, die über seinen jetzigen Status als beratende Institution hinausgehen.<sup>13</sup> Den in dieser Erklärung klarsichtig be-

7 Vgl. den Bericht der ordentlichen und stellvertretenden Mitglieder der deutschen Länder im Ausschuss der Regionen für die Minister- und Europaministerkonferenz, „Der Ausschuss der Regionen vor seiner zweiten Amtsperiode 1998-2002“, September 1997 (unveröffentlicht), S. 3; ähnlich die Antwort der Thüringer Staatskanzlei auf die Große Anfrage der CDU v. 21.6.2001, Drs. 3/1825 zu Drs. 3/1675 v. 24.9.2001, Ziff. 24.

8 Vgl. seine Stellungnahme zur „Rolle der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen“, CdR 191/2001, Ziff. 2.

9 KOM (2001) 428.

10 CdR 103/2001, Ziff. 5.

11 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Weißbuch „Europäisches Regieren“, S. 5, 16f.; hierzu die Stellungnahme des AdR, CdR 103/2001, Ziff. 1.9.

12 Europäische Kommission (Hrsg.), EU-Nachrichten/Dokumentation Nr. 3 v. 20.12.2001, S. 17ff.

13 Vgl. hierzu CdR 103/2001, Ziff. 6.15.

nannten Herausforderungen und Reformfordernissen der Europäischen Union muss sich unter den Stichworten der Demokratie, Transparenz und Effizienz in besonderem Maße der Ausschuss der Regionen stellen.

## I. Die Rolle des Ausschusses der Regionen im interinstitutionellen Gefüge der Europäischen Gemeinschaft

Hinweise auf einen Reformbedarf des Ausschusses können sich in einem ersten Schritt aus einer Analyse seiner formellen und informellen Stellung im interinstitutionellen Gefüge der EG ergeben. Feststellungen sind vor allem mit Blick auf seine Beziehungen zu den Organen der Gemeinschaft zu treffen. Dabei ist möglichen Defiziten bei der Berücksichtigung seiner Stellungnahmen im Institutionengeflecht nachzugehen.

### 1. Bedeutung der formalen (vertragsgestützten) Rolle des AdR

Der AdR übt eine ausschließlich **beratende** Funktion im Rahmen des **EG-Vertrages** aus<sup>14</sup> und wird in diesem Lichte als „Nebenorgan“ der EG qualifiziert.<sup>15</sup> Seine Aufgaben bestehen in einer frühzeitigen Information der betroffenen Gebietskörperschaften und in Beratungsfunktionen. Letztere erfüllt er in Form rechtlich unverbindlicher **Stellungnahmen** entweder im Rahmen einer **Anhörung** in den Fällen des Art. 265 Abs. 1 EGV (obligatorisches bzw. fakultatives Anhörungsrecht) sowie des Art. 265 Abs. 3 EGV (akzessorisches Anhörungsrecht) oder einer **Selbstbefassung** nach Art. 265 Abs. 4 EGV.

Das Selbstbefassungsrecht ist ein vornehmlich politisches Instrument, das es dem Ausschuss ermöglicht, sich zum **Vordenker gemeinschaftsrechtlicher Reformen** zu entwickeln. Hingegen besitzt der AdR weder ein Initiativrecht im Bereich der Gemeinschaftsgesetzgebung noch ist er an den Verfahren der Mitentscheidung (Art. 251 EGV) oder der Zusammenarbeit (Art. 252 EGV) des Europäischen Parlaments beteiligt. Er bleibt vielmehr mangels einer rechtlichen Verbindlichkeit seiner Stellungnahmen auf einen **Konsultationsstatus** be-

14 Vgl. *W. Kaiser*, in: v. d. Groeben/Thiering/Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EU/EG-Vertrag, 5. Aufl., Baden-Baden 1997, Vorbem. Art. 198a–c, Rn. 15 f.; *Th. Wiedemann*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Baden-Baden 2000, Art. 263 Rn. 11.

15 *Herm.-J. Blanke*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, EL 18, 2001, Art. 263 Rn. 1.

schränkt.<sup>16</sup> Die Entscheidung, ob der Stellungnahme des Gremiums gefolgt werden soll oder nicht, liegt bei den Entscheidungsträgern, d.h. bei Kommission, Rat und Parlament. Während aber die obligatorische, fakultative und akzessorische Anhörung Entscheidungen des Rates oder der Kommission hinsichtlich eines Gesetzgebungsvorhabens voraussetzen, ermöglicht das Selbstbefassungsrecht dem AdR die Abgabe einer Stellungnahme auch außerhalb eines konkreten Gesetzgebungsverfahrens.

Der AdR nimmt im Gefüge der Gemeinschaftsorgane beratend am gemeinschaftlichen Gesetzgebungsprozess teil und hat in dieser Eigenschaft „institutionelle“, d.h. verfassungsrechtliche Qualität. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens der EG ist er unabhängig von der Art seiner Beteiligung **Dialogpartner des Rates, der Kommission und des Europäischen Parlaments** (Art. 7 Abs. 2 EGV). Nach Art. 159 Abs. 2 EGV ist der Ausschuss auch Adressat der Berichterstattung, die die Kommission hinsichtlich der „Fortschritte bei der Verwirklichung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“ zu erfüllen hat. Während die Beziehungen des Ausschusses zum Rat nicht über den verfahrensrechtlich-protokollarischen Rahmen hinausreichen, haben AdR und Kommission in einem gemeinsamen „Protokoll über die Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und dem Ausschuss der Regionen“<sup>17</sup> eine vertiefte Kooperation und eine effektive gegenseitige Beteiligung vereinbart.

Schon frühzeitig hat das **Europäische Parlament** seine Entschlossenheit bekräftigt, „direkten und ständigen Kontakt zum Ausschuss der Regionen zu unterhalten“ und darüber hinaus gefordert, „daß die Berichte dieses Ausschusses auch ihm offiziell übermittelt und nicht nur Rat und Kommission zur Verfügung gestellt werden“.<sup>18</sup> Mit der Amsterdamer Vertragsreform ist dem Parlament ausdrücklich ein **Konsultationsrecht eingeräumt** worden (Art. 263 Abs. 4 EGV). Demgemäß können seine Vertreter an den Plenarsitzungen des AdR (Art. 17 Abs. 2 GO) und den Sitzungen der Fachkommissionen (Art. 48 Abs. 2 GO) teilnehmen. Zudem steht der Entscheidung des AdR, seine Stellungnahmen dem EP wie auch dem WSA oder anderen Institutionen außerhalb der Gemeinschaft freiwillig zuzuleiten, kein rechtliches Hindernis entgegen.<sup>19</sup> Überdies haben AdR und Parlament am 20. September 2000 erste Schritte für die Begründung einer konkreten Zusammenarbeit eingeleitet. Insbesondere erzielten sie Übereinstimmung darin, dass Zusammenkünfte der Vorsitzenden von Parlamentsausschüssen und AdR-Fachkommissionen sowie der Berichterstatter beider Ver-

16 *K. Stern*, Fs K. H. Friauf, S. 89; *S. Oeter*, Integration und Subsidiarität, S. 498.

17 DI CdR 81/2001.

18 Entschl. v. 18. 11.1993, ABl. 1993 C 329/279, Ziff. 9.

19 *W. Kaufmann-Bühler*, in: C.O. Lenz (Hrsg.), EG-Vertrag, Kommentar, 2. Aufl. 1999, Art. 265 Rn. 6.

sammlungen möglichst schon vor der ersten Lesung im Parlament gefördert werden sollen.<sup>20</sup>

Schon hierin zeigt sich, dass die **vertragsgestützte (formale) Rolle** des AdR äußerst schwach entwickelt, und damit ein Ausgleich dieses Defizits durch ein stärker politisch geprägtes („informelles“) Verständnis seiner Arbeit erforderlich ist. Noch aber spielen parteipolitische Gesichtspunkte, die sich an den Positionen der im Europäischen Parlament vertretenen Parteien orientieren, keine nennenswerte Rolle in der Arbeit des Ausschusses (vgl. Kap I.2). An dem Status seiner vertraglich zugewiesenen Befugnisse wird sich aller Voraussicht nach auf absehbare Zeit nichts Wesentliches ändern. Denn sofern es nicht zu einer umfassenden Reform seiner institutionellen Rolle kommt, dürften sich Änderungen – wie etwa die Zuerkennung der Eigenschaft als Gemeinschaftsorgan und eines Klagerechtes vor dem Europäischen Gerichtshof, aber auch die Ausweitung der Fülle der obligatorischen Stellungnahmen – als eher kosmetische Operationen erweisen, die letztlich substantiell nichts an seiner bloß beratenden Funktion und seinem Konsultationsstatus ändern werden. Eine grundlegende Ausweitung seiner „formalen“ Kompetenzen wird dem AdR jedoch nur schwerlich gelingen. Sein **politisches Gewicht und seine Anerkennung** innerhalb des gemeinschaftlichen Gefüges dürften daher entscheidend von der kompetenten Wahrnehmung seiner Rolle im institutionellen Dialog, insbesondere aber von der **Qualität seiner Stellungnahmen** abhängen.

### 1.1 Mangelnde Bindungskraft seiner Stellungnahmen

Die Stellungnahmen des AdR entfalten **keinerlei rechtliche oder politische Bindungskraft**. Ihr **Einfluss auf den europäischen Entscheidungsprozess** ist bei einer Analyse der bisherigen Praxis – bei allen Schwierigkeiten einer genauen Evaluierung – als „**bescheiden**“ zu erachten.<sup>21</sup> Erfolge erzielte er vor allem dort, wo seine Forderungen allgemeiner Natur blieben oder verbreiteten Überzeugungen entsprachen. Substantielle Forderungen des AdR fanden hingegen bislang wenig Gehör.<sup>22</sup>

Bestrebungen, dem AdR bei Themen regional- oder kommunalpolitischer Art ergänzend ein Vetorecht zuzuerkennen, das vom Rat und vom Parlament durch bestimmte Mehrheitsquoten zu überwinden wäre, haben sich nicht durchgesetzt und werden vom AdR auch nicht verfolgt. Als „**politischer Consulter**“ (*P. Me-*

20 Vgl. Regionen und Gemeinden Europas, Nr. 29/2000, S. 1.

21 Vgl. die Untersuchung von Th. Wiedmann, Der Ausschuß der Regionen nach dem Vertrag vom Amsterdam, EuR 1999, 49 (71 ff.).

22 *Ders.*, aaO., S. 77; *ders.* (Anm. 14), Art. 263 Rn. 12.

nacher) muss der Ausschuss Anregungen für eine kompetente und bürgernahe<sup>23</sup> Gestaltung der Gemeinschaftspolitik geben, Lösungswege aufzeigen und deren Umsetzung in den Institutionen der Europäischen Union verfolgen. Beweist der Ausschuss hier mehr als bisher seine Fähigkeit, Sachkompetenz und politische Ressourcen sinnvoll zugunsten der gesamten Gemeinschaft einzubringen, namentlich aus seinen Erfahrungen beim Vollzug des Gemeinschaftsrechts zu schöpfen, könnten ihm in einer zukünftigen Unionsverfassung weiterreichende Kompetenzen – wie etwa ein eigenes Initiativrecht<sup>24</sup> – zuerkannt werden. Dabei darf er nicht der Versuchung erliegen, nur Forderungen gegenüber der Gemeinschaft zu formulieren; vielmehr muss er die Bedeutung kommunaler und regionaler Eigeninitiativen zur Bewältigung des Strukturwandels in Europa erkennen und die Regionen zum Austausch bewährter Praktiken mit dem Ziel einer Vernetzung ihrer Wirtschaftsräume anhalten.<sup>25</sup>

### 1.2 Heterogenität seiner Besetzung: Dualismus oder Konkurrenz von 222 regionalen und lokalen Gebietskörperschaften

Den Ausschuss prägt eine **doppelte Heterogenität**, die sich aus der Unterschiedlichkeit der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften untereinander als auch im Vergleich der beiden Gruppen zueinander ergibt. Angesichts dieser ungleichartigen Besetzung, in dem Vertreter kleiner und großer Städte sowie Repräsentanten von Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen („konstitutionelle Regionen“) und bloßen regionalen „Verwaltungseinheiten“ zusammenkommen, sind **Koalitionsbildungen** vorgezeichnet. Sie sind jedoch nicht starr strukturiert, sondern variieren von Vorlage zu Vorlage. Ein **Dualismus von regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften ist in der Praxis gleichwohl nicht erkennbar**.<sup>26</sup> Mit Ausnahme von Fragen, die den Status der Regionen und Kommunen als solchen betreffen, ist im AdR vielmehr eine multipolare Entscheidungsstruktur anzutreffen. Die Frontlinien der Auseinandersetzung verlaufen hier – ähnlich wie im Europäischen Parlament – je nach Sachbereich sehr unterschiedlich, wobei der Gegensatz zwischen Nord und Süd oder unterschiedli-

23 Zur stärkeren Einbeziehung der Bürger in die Union über die demokratischen Strukturen auf regionaler und kommunaler Ebene vgl. das Weißbuch „Europäisches Regieren“, sub. 3.1 (S. 16f.).

24 Vgl. Wiedmann (Anm. 21), EuR 1999, 86.

25 Vgl. zu einer solchen Initiative die Stellungnahme CdR 108/99 zu „Eigeninitiativen der Gemeinden und Regionen als regionalpolitische Aktionsmöglichkeiten im europäischen Wettbewerb“.

26 Bereits der Bericht für die Ministerpräsidenten- und Europaministerkonferenz (Anm. 7), S. 20, verneint eine Behinderung der Ausschussarbeit durch „strukturelle Interessengegensätze“.

che Interessenlage reicher und armer Gebietskörperschaften die Koalitionsbildung bestimmen können. Auch aus Sicht der deutschen Länder gestaltet sich entgegen ursprünglichen Erwartungen die Zusammenarbeit mit Vertretern großer europäischer Städte bisweilen weitaus effektiver als mit Repräsentanten von Regionen ohne Gesetzgebungsbefugnisse. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass Regionen und Gemeinden unter sich nicht als homogene Gruppen anzusehen sind. So ist beispielsweise der politische Rang eines Bürgermeisters von Athen, Madrid oder Barcelona eher mit dem eines bundesdeutschen Ministerpräsidenten vergleichbar als etwa mit dem des Präsidenten des Regionalrates von Rhône-Alpes.

In engem Zusammenhang hiermit steht der Umstand, dass sich vor allem die Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen im AdR nicht ausreichend vertreten fühlen. Insbesondere die deutschen Länder haben den Ausschuss der Regionen im Vorfeld des Unionsvertrages von Maastricht als einen **europäischen Bundesrat** konzipiert,<sup>27</sup> mussten aber enttäuscht feststellen, dass sich derartige Erwartungen auch wegen der Majorisierung durch die lokale Ebene nicht verwirklichen lassen. Insoweit ist ein Rückzug der starken Regionen feststellbar, der schließlich in Versuche mündete, im Schoße des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas ein neues Gremium zu konstituieren, in dem sich die Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen entfalten sollen (unten Kap. V.9.). Doch zögern viele deutsche Länder, den AdR durch einen solchen „inneren“ Rückzug – bei fortbestehender „formaler“ Präsenz – noch zusätzlich zu schwächen. Ein namhafter Vertreter war aus ihren Reihen in Barcelona denn auch nicht anzutreffen. Unter den spanischen Autonomen Gemeinschaften, belgischen und italienischen Regionen sowie den österreichischen Bundesländern suchen indes manche nach Wegen, um außerhalb des AdR zu einer Vertretung ihrer spezifischen eigenen Gesetzgebungsinteressen und so zu einer Entschärfung des **Antagonismus zwischen den Interessen institutionell „starker“ und „schwacher“ europäischer Gebietskörperschaften** zu gelangen.

### 1.3 Angemessenheit der novellierten maximalen Mitgliederzahl für die Arbeit des AdR

Art. 263 Abs. 2 EGV regelt die Zusammensetzung des Ausschusses und setzt die **Zahl seiner Mitglieder** für jeden Mitgliedstaat fest. Die **Gesamtzahl der Mitglieder** wurde im Vertrag von Nizza mit Blick auf die künftigen Beitrittsstaaten auf höchstens 350 festgelegt.<sup>28</sup> Zugleich setzt der Vertrag die Zahl der

<sup>27</sup> Vgl. *Blanke*, in: *Grabitz/Hilf* (Anm. 15), Art. 263 EGV, Rn. 17.

<sup>28</sup> Vgl. auch die Erklärung Nr. 20 zur Erweiterung der Europäischen Union, Ziff. 4, die auf einer Erweiterung um zwölf Mitgliedstaaten bei dann 344 Ausschussmitgliedern basiert.

von den einzelnen Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Mitglieder des Ausschusses entsprechend der **mitgliedstaatlichen Größe** fest. Auf die vier größten Staaten D, F, I und UK entfallen je 24, auf E 21, auf A, B, GR, NL, P und S je 12, auf DK, IRL und SF je 9 und auf L 6 Vertreter. Dieser bereits für den WSA kritisierte **pauschalierende Verteilungsschlüssel** lässt die zehn kleineren Länder „überrepräsentiert“ erscheinen.<sup>29</sup>

Bei einer Erweiterung der Europäischen Union wird die **Zahl der Ausschussmitglieder** nicht lediglich linear im Verhältnis zur künftigen Gesamtbevölkerung, sondern **überproportional ansteigen**. Damit soll vor dem Hintergrund der Osterweiterung und der damit wachsenden Heterogenität der Union einer angemessenen Repräsentation der subnationalen Ebene der – staatsorganisatorisch höchst unterschiedlich strukturierten – künftigen Mitgliedstaaten Rechnung getragen werden. Die überproportionale Erhöhung der Zahl der Ausschussmitglieder soll vor allem eine ausreichende Vertretung der kleinen Beitrittsstaaten gewährleisten. Die Zahl der Mitglieder des AdR wird sich so im Ergebnis **um etwa ein Drittel erhöhen**, während die Bevölkerung der Union infolge des Beitritts nur um ungefähr ein Viertel wächst. Hieraus könnte sich mittelbar auch ein **Bedeutungszuwachs** des AdR ergeben. Die novellierte **maximale Mitgliederzahl** des Ausschusses erscheint jedenfalls als **angemessener Ausgleich zwischen der Repräsentativität** seiner Besetzung und seiner **Arbeitsfähigkeit**.

## 2. Bedeutung der informellen Rolle des AdR im politischen Prozess

Die „informelle Rolle“, die der AdR bei der Gestaltung der Gemeinschaftspolitik spielt, lässt sich vor allem an dem Einfluss der Parteipolitik auf das Wirken des Ausschusses ablesen. **Bei der Institutionalisierung des AdR hat die europäische Parteienkonstellation keine erhebliche Rolle gespielt**. So erfolgte die Ausarbeitung der Geschäftsordnung im Wesentlichen durch die Versammlung der Regionen Europas (VRE) und den – beim Europarat eingerichteten – Kongress der Gemeinden und Regionen Europas (KGRE). Die deutschen Länder haben wie andere Regionen ihre Vorstellungen in dieser Institutionalisierungsphase eingebracht, doch waren diese nicht parteipolitisch geprägt. Anders verhielt sich dies nur in Fragen der Personalpolitik. Bei der Konstituierung des Ausschusses war es ein Bestreben, dass sich der parteipolitische Proporz, wie er sich in der VRE sowie im KGRE findet, im Mitarbeiterstab des Ausschusses angemessen widerspiegelt. Parteipolitische Elemente zeigen sich auch bei der Definition der Rolle der Fraktionen. Dies zeigt die Geschäftsordnung deutlich: Nach Art. 7 GO tragen die Fraktionen neben den nationalen Delegationen, die sich bereits zuvor als ein strukturierender Faktor herausgebildet hatten, zur Or-

<sup>29</sup> *K. Hasselbach*, *Der Ausschuss der Regionen*, S. 111.

ganisation der Arbeiten des Ausschusses bei. Nach Art. 28 Satz 1 lit. e GO sind auch die Fraktionsvorsitzenden im Präsidium vertreten. Diese Aufgabenverteilung führte zunächst aber nur in sensiblen Bereichen der Zusammensetzung des AdR, namentlich in Personalangelegenheiten, nicht aber in inhaltlichen Fragen zu parteipolitischen Rücksichtnahmen. Ohnedies können die Hauptthemen des AdR, nämlich Föderalismus, Regionalismus und Subsidiarität, parteipolitisch kaum besetzt werden.

Eine **stärkere parteipolitische Akzentuierung der Arbeit** des AdR mag unter verschiedenen Aspekten **für** seine **Profilbildung** im europäischen Institutionengefüge **förderlich** sein. Im Zeichen eines künftigen europäischen Parteienstatuts könnte dies den Ausschuss mit dem Europäischen Parlament und seinen Fraktionen enger verflechten. Schon jetzt ist der Generalsekretär der Fraktion der EVP im Europäischen Parlament zugleich Mitarbeiter der Spiegelfraktion im AdR. Zudem ist es der Fraktion der EVP im AdR erlaubt, an Tagungen der Gesamtpartei teilzunehmen und dort Anträge zu stellen. Ansätze einer institutionellen Verflechtung sind somit bereits erkennbar, wenn diese auch bislang noch kaum in die Sacharbeit hineinreichen.

## 2.1 Interne Kohäsion angesichts der vierfachen politischen Fraktionierung des Ausschusses

Die Mandatsträger haben sich in vier **Fraktionen** zusammengefunden: der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE), der Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP), der Fraktion der „Europäischen Allianz“ sowie der Fraktion der Liberalen und Demokraten (ELDR). Nach ausschussinternem Sprachgebrauch werden diese Zusammenschlüsse auch als **„politische Gruppen“** bezeichnet. Wie im Europäischen Parlament wirken die beiden großen Fraktionen der SPE und EVP bei wichtigen Entscheidungen ähnlich einer großen Koalition zusammen. Darüber hinaus verständigten sie sich in den zurückliegenden Mandatsperioden des AdR darauf, dass Präsident und Erster Vizepräsident nach zwei Jahren die Ämter tauschen. Damit bekennt sich der AdR – gleich dem Parlament – zu **konkordanzdemokratischen Verfahrensweisen**. Bewertungen, die von einer deutlich wahrnehmbaren Politisierung des AdR<sup>30</sup> oder einer zunehmenden politischen Konsolidierung und Kohärenz des Ausschusses<sup>31</sup> ausgehen, finden in seiner Alltagsarbeit keine Bestätigung (vgl. Kap.

30 R. Hrbek, JbEI 1997/98, 105; 1998/99, 108.

31 R. E. McCarthy, JEPP 1997, 449.

I.2). Seine Fraktionierung in politische Gruppen hatte für die interne Kohäsion des Gremiums bisher nur geringe Bedeutung.<sup>32</sup>

Es ist jedoch abzusehen, dass sich die Fraktionen künftig verstärkt Sachthemen zuwenden werden. Schon jetzt ist die Tendenz erkennbar, dass sich die politischen Gruppen bereits im Vorfeld der Entschließungen positionieren und gemeinsam mit Experten des Verwaltungsunterbaus sowie über institutionelle Verflechtungen, insbesondere zu den Fraktionen im Europäischen Parlament, politische Leitlinien oder Arbeitsprogramme entwickeln. Des weiteren wird verstärkt von einem neuen Instrument der Geschäftsordnung, den Berichten, Gebrauch gemacht. Diese Entwicklungen führen nicht nur zu einer **Aufwertung** der Fachkommissionen, sondern auch **der politischen Gruppen**.

## 2.2 Parteiübergreifende Netzwerke

Parteiübergreifende politische Netzwerke, wie sie zuweilen für Frauenfragen und Wirtschaftsangelegenheiten in der Literatur beschrieben werden,<sup>33</sup> sind im AdR nicht anzutreffen und im Beratungsverfahren daher bedeutungslos. Grenzüberschreitende Kooperationen, wie innerhalb der interregionalen Gruppen „Mittelmeerraum“, im Rahmen von „Alpenbogen“, „Arge-Alpen-Adria“ oder „Ostsee“, sind für die Arbeit des AdR in der Praxis **keine politisch relevante Größe**. Vereinigungen der peripheren Küstenregionen und der baltischen Regionen besitzen lediglich den Status einer Nicht-Regierungs-Organisation außerhalb des AdR.

## 2.3 Zunehmende Bedeutung der politischen Gruppen

Im Ergebnis lassen sich hinsichtlich des internen politischen Entscheidungsprozesses fünf verschiedene Formationen unterscheiden, nämlich die politischen Gruppen, die lokal-regionale Ebene, die nationalen Delegationen, die interregionalen Gruppen und die jeweiligen Koalitionen, die sich aus dem unterschiedlichen Entwicklungsstand der Regionen ergeben. Die besondere Bedeutung der Fraktionen im Entscheidungsprozess resultiert insbesondere aus ihrer Vertretung im Präsidium des AdR (§ 28 Satz 1 lit. e GO). Insoweit ist festzustellen, dass der interne Entscheidungsprozess mehr und mehr von den politischen Gruppen beeinflusst wird. Den nationalen Delegationen fällt hingegen eine bedeutsame Rolle bei der Koordinierung der verschiedenen Positionen zu. Den geringsten Einfluss üben hingegen die interregionalen Gruppen aus.

32 Vgl. statt vieler P. Menacher, Augsburg – Brüssel und zurück, Gemeinde-Kurier v. 30.7.1999, S. 10.

33 Wiedmann (Anm. 21), EuR 1999, 79f.

### 3. Die Entwicklung einer gemeinsamen politischen Kultur

Das Wirken des AdR hat über seine Beratungsaufgaben hinaus nicht unerheblich zur Entwicklung einer politischen Kultur im Sinne einer besonderen Betonung des regionalen und lokalen Faktors auf Gemeinschaftsebene beigetragen, indem er **dem Regionalismus in Europa ein Gesicht und ein Forum gegeben hat**. Ausdruck hierfür sind zahlreiche Rechtsakte und Proklamationen wie etwa die Grundrechtecharta, die die Beachtung lokaler und regionaler Belange sowie den Grundsatz der Subsidiarität hervorheben.<sup>34</sup> Zutreffend geht das Grundsatzprogramm des AdR aus dem Jahr 1998<sup>35</sup> davon aus, dass es zu einer effektiven Durchsetzung subnationaler Interessen einer Verstärkung und Verstetigung seiner „Außenbeziehungen“ bedarf, also einer Vernetzung des AdR mit anderen Akteuren und Institutionen.<sup>36</sup> Wichtig sind auch die Rückwirkungen des Ausschusses auf die nationalen Regionalisierungsprozesse. Die Repräsentanten föderaler Staaten geben durch die Arbeit des Ausschusses ein Beispiel für ein mögliches Selbstverständnis von Regionen. Gestärkt durch diese europäischen Erfahrungen, machen regionale und kommunale Mitglieder des Ausschusses auch gegenüber ihrer nationalen Regierung nunmehr ihre Interessen geltend.<sup>37</sup>

#### 3.1 Politische Loyalitäten, nationales Auftreten und übergreifende Bündnisse

Die Mitglieder des AdR sind formal **Organwähler einer Verfassungs-institution** der Gemeinschaft. Als solche sind sie dazu berufen, in Kooperation mit den Organen der EG, insonderheit dem Rat und der Kommission, an der Bildung und Äußerung des Gemeinschaftswillens mitzuwirken. Gleichzeitig stehen die Mitglieder des AdR in einem „**Entsendungsverhältnis**“ zum jeweiligen Mitgliedstaat, dessen Regelung und Ausgestaltung die Organe des Gesamtstaates jedoch im Rahmen der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben an die subnationalen, regionalen und lokalen Einheiten delegieren können. Dennoch sind die Mitglieder des Ausschusses keine Repräsentanten einer bestimmten Region oder Gemeinde, sondern vertreten stets die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften des Gesamtstaates.<sup>38</sup> Das jeweilige „Entsendungsverhältnis“ ent-

34 Vgl. Absätze 3 und 4 der Präambel.

35 Grundsatzprogramm v. 15.4.1998, CdR 77/1998.

36 Vgl. hierzu R. Hrbek, Der Ausschuss der Regionen – Eine Zwischenbilanz zur Entwicklung der jüngsten EU-Institution und ihrer Arbeit, Jahrbuch des Föderalismus 2000, 461 (475f.).

37 Bericht für die Ministerpräsidenten- und Europaministerkonferenz (Anm. 7), S. 26f.

38 I. Pernice, Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz?, DVBl. 1993, 917; R. Streinz, in: Tomuschat, Mitsprache der dritten Ebene, S. 64f.; G. Konow, ebd., S. 86f.

scheidet im Einzelnen über die Beziehung der Ausschussmitglieder zu der entsendenden (Gebiets)Körperschaft bzw. der entsendenden Organisation. So stehen die seitens der Regionalregierungen, Regionalparlamente oder Gemeinderäte entsandten Mandatsträger, sofern sie über ein Wahlmandat verfügen, in einem organschaftlichen Verhältnis zu der jeweiligen regionalen oder lokalen Gebietskörperschaft. Folglich sind sie insoweit **Träger einer doppelten Organstellung**. Die Vertreter regionaler oder kommunaler Verbände, namentlich der deutschen kommunalen Spitzenverbände, „die gewählte Vertreter von Gemeinden und Gemeindeverbänden sein müssen“, sind zudem durch ein „**Auftragsverhältnis**“ mit den entsendenden Organisationen verbunden. Die Rolle der kommunalen Spitzenverbände erschöpft sich in der Praxis nicht in einer bloßen Koordination bei der nationalen Auswahl der Mandatsträger. Vielmehr erfolgt eine verbandspolitische Instruierung. Jedoch hat das innerstaatliche Band zwischen der entsendenden Körperschaft bzw. Organisation und dem Ausschussmitglied keine rechtliche Auswirkung auf die **weisungsfreie und unabhängige Ausübung** der Tätigkeit der Ausschussmitglieder. Dabei ist nicht schon die Entgegennahme, sondern lediglich die Bindung an Weisungen ausgeschlossen.<sup>39</sup> In tatsächlicher Hinsicht ist die Einflussnahme der entsendenden Organe und Interessenvertretungen auf die Stellungnahmen der Ausschussmitglieder angesichts der Aufgabe des AdR, als **politisches Sprachrohr** der Regionen und Gemeinden der Mitgliedstaaten zu wirken, dagegen vorgezeichnet.<sup>40</sup>

Das **Selbstverständnis** der Vertreter im AdR entspricht **nicht dem eines nationalstaatlichen Mandatsträgers**, wie er etwa im Europäischem Parlament auftritt. Nicht politische Loyalität gegenüber dem jeweiligen Mitgliedstaat, sondern die Wahrnehmung der **Interessen der entsendenden Körperschaft bzw. Organisation** prägt das Mandat im AdR, was indes nicht zwangsläufig einen Gegensatz darstellt. Die Bedeutung dieses Umstandes für das **Auftreten der deutschen Delegation** im Ausschuss lässt sich nicht eindeutig bestimmen. Teilweise wird eine erhebliche Divergenz der Meinungen vor allem in Detailfragen beklagt.<sup>41</sup> Im Lager der Ländervertreter sorgt indes das auf Kooperation und Koordination ausgerichtete föderale System der Bundesrepublik Deutschland für einen größeren Konsens. In zentralen Politikbereichen haben sich die deutschen Länder bereits im Rahmen ihrer Mitwirkung im Bundesrat positioniert. Entscheidend für die **Bündnisse im Ausschuss** sind aber oftmals **Gemein-**

39 Blanke, in: Grabitz/Hilf (Anm. 15), Art. 263 Rn. 25.; R. Theissen, Der Ausschuss der Regionen, S. 192: repräsentatives Mandat statt imperatives Mandat.

40 Kaiser, in: GTE (Anm. 14), Art. 198a Rn. 10; R. Johne, Vertretung der Landtage im Ausschuss der Regionen, ZfP, 2000, 107.

41 Vgl. A. Vontz, Vertretung deutscher kommunaler Interessen in der EU: EU ohne angemessene Beteiligung der Kommunen?, EUROPA kommunal 2/2002, S. 68.

**samkeiten**, die sich aus **historisch gewachsenen Sachverhalten** ergeben, was etwa für die bayerischen und österreichischen Vertreter im AdR gilt. Insofern weicht die Arbeit im AdR auch die „Künstlichkeit“ nationaler Grenzen auf. Fehlt es – wie zumeist – an solchen grenzüberschreitenden Verbundenheiten, gewinnt das **Leitbild nationaler Geschlossenheit** für das Handeln und das Abstimmungsverhalten der Ausschussmitglieder wieder die Oberhand, zumal dort, wo entsprechende Formen eines nationalen „Beteiligungsföderalismus“ nicht bekannt sind.

Eine **Abstimmung zwischen kommunalen und regionalen Interessen** gelingt bisweilen auch innerhalb der Mitgliedstaaten. Namentlich Spanien, das hinsichtlich der Verteilung der Mandate zwischen Regionen und Kommunen einen ähnlichen Schlüssel wie Deutschland gewählt hat (17:4), ist es gelungen, sich durch ein geschlossenes Auftreten gut zu positionieren und die verfolgten Anliegen wirksam durchzusetzen.<sup>42</sup> Eine **Interessenbündelung und -koordinierung innerhalb der nationalen Delegation** wird durch die hier gefestigten persönlichen Beziehungen, die gemeinsamen Ansprechpartner sowie die verbindende Sprache erleichtert. Angesichts der Kürze der Zeit, die für die Verabschiedung einer Stellungnahme zur Verfügung steht, ist eine Zusammenarbeit innerhalb der nationalen Delegationen daher unverzichtbar und nicht selten auch einfacher zu bewerkstelligen als im Verbund mit Vertretern anderer Staaten.

Schwierigkeiten bereitet es hingegen den kommunalen Vertretern aus den unterschiedlichen Mitgliedstaaten, sich auf eine – vor allem aus der Sicht der deutschen kommunalen Spitzenverbände erforderliche – gemeinsame Position zu verständigen. Dies findet seinen Grund in den unterschiedlichen Systemen der kommunalen Selbstverwaltung in Europa.<sup>43</sup> Zwangsläufig divergieren daher die Auffassungen über den Kreis und die Art der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben. Auch hier setzen sich dann im Zeitpunkt der Abstimmung national geprägte Entscheidungsmuster durch.<sup>44</sup>

### 3.2 Stärkung der politischen Legitimationen des AdR durch das mitgliedschaftliche Erfordernis eines politischen Mandats

Der Vertrag von Nizza hat das **Erfordernis eines nationalen Wahlmandats** der Ausschussmitglieder eingeführt. Ein solches Mandat muss ihnen von einer regi-

42 Vgl. *dies.*, aaO.

43 Vgl. A. Martini, *Gemeinden in Europa*, S. 187 ff.; Ph. Blair, *Die Gestaltung der kommunalen Selbstverwaltung in den europäischen Staaten*, DÖV 1988, 1002ff.; zur Betroffenheit der deutschen Kommunen vgl. C.J. Schultze, *Die deutschen Kommunen in der Europäischen Union*, 1997, S. 38ff.

44 Vgl. Vontz, aaO.

onalen oder lokalen Gebietskörperschaft erteilt worden sein oder sie müssen gegenüber einer gewählten Versammlung verantwortlich sein. Die tatsächliche Beschickung des Ausschusses entsprach bereits bisher diesen Erfordernissen,<sup>45</sup> so dass es nur einige wenige Vertreter gab, die über kein politisches Mandat verfügen. So ist die Bindung an ein demokratisches nationales Grundmandat für die politische Legitimation der Mitglieder unverzichtbar, doch ist die Einführung dieses Erfordernisses vor dem Hintergrund der tatsächlichen Zusammensetzung eher **deklaratorischer Natur**.

### 4. Die „Mittlerrolle“ der Europäischen Kommission im Verhältnis zwischen AdR und Ministerrat

Um die Resonanz der Arbeiten des AdR im Entscheidungsverfahren der supranationalen Organe festzustellen, sind die **Berichte der Europäischen Kommission** von überragender Bedeutung. Sie ermöglichen dem Ausschuss eine Einschätzung, inwieweit seine Voten berücksichtigt worden sind (vgl. Kap. III.2.1.). Ein noch intensiverer Austausch mit der Kommission wurde am 19./20. September 2001 im **Protokoll über die Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und dem Ausschuss der Regionen** vereinbart. Es verpflichtet die Kommission zu halbjährlichen Berichten über die Berücksichtigung der AdR-Stellungnahmen und sieht eine verstärkte Einbeziehung des AdR in die politische Debatte vor, etwa durch gemeinsame Veranstaltungen und Treffen sowohl auf der Arbeits- als auch der Präsidentenebene.<sup>46</sup> Neben obligatorischen und fakultativen Befassungen des AdR mit bestimmten Themen soll es künftig auch „strategische Dokumente“ geben, um wichtige politische Themen zu bilanzieren, sowie – zur Problemanalyse – „vorausschauende Berichte“ und „prospektive Stellungnahmen“. Durch die verstärkte Teilnahme von Kommissionsmitgliedern an AdR-Sitzungen und anlässlich von Begegnungen der Präsidenten beider Institutionen sollen Ausschuss und Kommission stärker miteinander verzahnt und so die Positionen des AdR in der politischen Debatte verstärkt berücksichtigt werden. Eine darüber hinausgehende „**Mittlerrolle**“ der Europäischen Kommission im Sinne einer verbindenden Klammer im interinstitutionellen Dialog zwischen AdR und Ministerrat ist hingegen **nicht zu erkennen**. Eine solche Durchleitungsfunktion wird auch nicht als **notwendig** erachtet, da der Ausschuss unmittelbar den Kontakt zum Ministerrat und zum Parlament herstellen sowie über seine Mitglieder Einfluss auf die nationalen Regierungen nehmen kann. Im Übrigen stellt die **Regelung des Art. 203 EGV**, wonach im Rat eine Vertretung jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene mit ver-

45 ABl. 1998 L 28/19.

46 DI CdR 81/2001, Ziff. I.4. und II.

bindlicher Handlungsbefugnis ermöglicht wird, ein angemessenes Instrument dar, um Angelegenheiten im Kompetenzbereich der Regionen in einer entsprechenden Ratsformation zu behandeln.<sup>47</sup> Auch wenn bislang nur die deutschen und österreichischen Länder sowie die belgischen Regionen von dieser Befugnis Gebrauch machen können, zeigen sich hier die institutionellen und formalen Konsequenzen regionaler Rechte besonders deutlich.<sup>48</sup>

##### 5. Möglichkeiten einer Beteiligung des AdR an den Arbeiten des Minister Rates, insbesondere an den informellen Räten

Neben der formellen Beteiligung von Vertretern der Regionalregierungen gemäß Art. 203 EGV sind die Möglichkeiten des AdR, an den **informellen Ratstagungen** beteiligt zu werden, von **großer Bedeutung**, um die Positionen der subnationalen Ebene frühzeitig und unmittelbar in die Arbeit des Rates einfließen zu lassen und damit die interinstitutionelle Kommunikation effektiver zu gestalten. So wurde der AdR am informellen Rat zu Fragen der Raumordnung hinzugezogen, während es ihm nicht gelungen ist, am sog. Barcelona-Prozess (vgl. hierzu die Einleitung) beteiligt zu werden. Vor diesem Hintergrund hat der Ausschuss jüngst eine Ausweitung seiner formellen und informellen Beteiligung an den Ratssitzungen gefordert.<sup>49</sup> Insbesondere sollen seine Vertreter an den informellen Ratstagungen beteiligt werden, sofern die Angelegenheiten seine obligatorischen Beratungsbefugnisse oder die Kompetenzen der lokalen und regionalen Ebene in besonderem Maße betreffen. Die künftigen Präsidentschaften der Union werden aufgefordert, einen Mechanismus für die Beteiligung des AdR an den Arbeiten der informellen Ratstagungen einzurichten.

##### 6. AdR und Europäisches Parlament als „natürliche Verbündete“?

Da der AdR dem Rat und der Kommission in eher kontrollierender Funktion gegenübertritt, wird das Europäische Parlament für die Durchsetzung seiner inhaltlichen Anliegen häufig als Streithelfer und „**natürlicher Verbündeter**“ angesehen.

47 Vgl. hierzu Stellungnahme des AdR „Die Teilnahme der Vertreter der Regionalregierungen an den Arbeiten des Rates der Europäischen Union und die Beteiligung des AdR an den informellen Ratstagungen“, CdR 431/2001.

48 Vgl. U. Kalbfleisch-Kottsieper, *Föderaler Kompetenzverlust durch Überkompensation? Eine kritische Bilanz der europapolitischen Mitwirkung der deutschen Länder insbesondere mit Blick auf den Bundesrat*, Jahrbuch des Föderalismus 2001, 174; zur Rechtslage in Österreich, wo diese Form der direkten Partizipation ebenso wie in Deutschland nur als „Mitwirkungsmöglichkeit“, nicht aber als Mitwirkungsrecht ausgestaltet ist, vgl. W. Labuda, *Die Mitwirkung des Bundesrates*, S. 153.

49 Vgl. die Stellungnahme des AdR, CdR 431/2001 (Anm. 47).

hen.<sup>50</sup> Zwar hat sich das Parlament bereits frühzeitig gegen jede Stärkung der Beteiligungsrechte des AdR ausgesprochen,<sup>51</sup> zugleich aber stets regionalfreundliche Positionen anlässlich zahlreicher Stellungnahmen bezogen. Dies manifestiert sich auch in der Einrichtung eines „Ausschusses für Regionalpolitik“ und einer interfraktionellen Gruppe der lokalen und regionalen Mandatsträger. Parlamentsabgeordnete und Mandatsträger im AdR weisen auch insoweit gewisse Gemeinsamkeiten auf, als sich ein Teil der Abgeordneten primär als Vertreter grenzüberschreitender regionaler Räume innerhalb der Union versteht. Obwohl Abgeordnete mit einer solchen regionalen Berufung an sich prädestiniert wären, als natürliche Verbündete der AdR-Mitglieder zu fungieren, lassen sie sich nicht in jedem Falle bestimmten Regionen zuordnen, sondern treten selbst häufig entweder eher als Europäer oder als Vertreter ihrer Mitgliedstaaten auf. Zudem bestehen, wie im Folgenden noch darzulegen sein wird, erhebliche **Defizite in der interinstitutionellen Kommunikation und in der parlamentarischen Wahrnehmung des AdR** als einer Repräsentanz des „Europa der Regionen“. Schon deshalb sehen sich die Parlamentsabgeordneten noch kaum als natürliche Bündnispartner des AdR. Seine schwache institutionelle und politische Stellung geben jedoch auch **keinen Anlass mehr für die Annahme eines echten Konkurrenzverhältnisses<sup>52</sup> zwischen den beiden Institutionen.**

##### 6.1 Aufbau eines Arbeits- und Kooperationsverhältnisses

So ist es dem AdR bislang **nur ansatzweise** gelungen, ein **Arbeits- und Kooperationsverhältnis mit dem Europäischen Parlament** aufzubauen, dessen Abgeordnete sich als eine „Brücke“ zu den Regionen ihrer Herkunft verstehen könnten. Für die Zukunft wurde eine engere Zusammenarbeit allerdings am 30. März 2000 anlässlich einer gemeinsamen Sitzung der Präsidenten und der Fraktionsvorsitzenden beider Institutionen vereinbart. Die Teilnehmer kamen überein, Zusammenkünfte der Vorsitzenden der Parlamentsausschüsse und der AdR-Fachkommissionen sowie der Berichterstatter vor der zweiten Lesung im Parlament zu fördern.<sup>53</sup> Die damalige Präsidentin des Parlaments, *Nicole Fontaine*,

50 A. Benz, *VerwArch* 1993, S. 336; McCarthy (Anm. 31), *JEPP* 1997, 441ff., 446, 447f.; Menacher (Anm. 32); skeptisch R. Hrbek, *Fs. B. Börner*, S. 147.

51 In der gemeinsamen Schlussklärung der vom EP und dem AdR veranstalteten Konferenz „Das Europäische Parlament und die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften für ein demokratisches und solidarisches Europa“ im Oktober 1996 setzte sich das Parlament dann erstmals für eine institutionelle Stärkung des Ausschusses ein.

52 So noch Wiedmann (Anm. 21), *EuR* 1999, 62 f.; R. Hrbek, *Der Ausschuss der Regionen, Jahrbuch des Föderalismus* 2001, 487 (493), spricht mit Blick auf die Rollenverteilung zwischen den beiden Institutionen vom AdR als „kleinerem Junior-Partner“.

53 Vgl. *Regionen und Gemeinden Europas*, Nr. 29/2000, S. 1.

wies in ihrer Rede vor dem Plenum des AdR am 20. September 2000 darauf hin, dass die Zusammenarbeit zwischen beiden Institutionen mehr umfassen könne als parallel veranstaltete Plenarsitzungen. Sie begrüßte die durch den Amsterdamer Vertrag ausdrücklich eingeführte Möglichkeit, den AdR durch das Europäische Parlament um eine Stellungnahme zu ersuchen. AdR-Präsident *Jozef Chabert* bezeichnete die sich abzeichnende Kooperation beider Institutionen sogar als „historisch“.<sup>54</sup> Dies dokumentiert immerhin den **Willen beider Institutionen zu einer konkreten Zusammenarbeit**, der sich – wie etwa anlässlich der Behandlung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – an gemeinsamen politischen Standpunkten gegenüber den anderen Organen der Gemeinschaft schärfen lässt. Insgesamt handelt es sich aber ebenso wie bei den jüngsten, durch das Weißbuch „Europäisches Regieren“ angestoßenen Vereinbarungen zwischen Kommission und dem AdR um „**good will Erklärungen**“, die eher eine optische Pflichtübung denn eine wirkliche Anerkennung des Ausschusses als politischem Partner beinhalten.<sup>55</sup>

So zeichnet sich denn auch in der parlamentarischen Praxis ein eher nüchternes Bild ab. Zwar werden bei Anhörungen, die das Parlament oder der AdR durchführt, auch Mitglieder der jeweils anderen Einrichtung hinzugeladen. Mitglieder des Parlaments, in der Regel die Berichterstatter, werden zur Beratung einer Vorlage des AdR eingeladen. Zudem ist das **Modell eines ständigen Beobachters im jeweiligen Ausschuss** entwickelt worden, das bereits ansatzweise praktiziert wird. Doch scheint es oft an der notwendigen Phantasie und Vorausschau zu fehlen, bei der Beratung eines bestimmten Themas Mitglieder der jeweils anderen Institution hinzuziehen oder sich hieran aus eigener Anstrengung zu beteiligen. Insofern sind noch zahlreiche **Gestaltungsmöglichkeiten** denkbar, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt **nicht ausgeschöpft** sind.

## 6.2 Bedeutung und Folgen des Anhörungsrechts des Europäischen Parlaments

Von dem mit dem Amsterdamer Vertrag ausdrücklich eingeführten **Anhörungsrecht** nach Art. 265 Abs. 4 EGV **hat das Europäische Parlament** anlässlich seines Berichtes zur Aufteilung der Befugnisse zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten („Lamassoure-Bericht“) **erstmalig Gebrauch gemacht**. Indes verfügt der AdR ohnehin über umfassende Anhörungsrechte gegenüber dem Rat und vor allem der Kommission sowie das Selbstbefassungsrecht. Deshalb besteht vielfach kein Bedarf an einer gesonderten Befassung seitens des Parlaments. **Eine Anhörung des AdR lässt sich häufig auch nicht in den Beratungsablauf der Ausschüsse des EP integrieren**. Denn hierfür müss-

<sup>54</sup> Vgl. ebda.

<sup>55</sup> So auch *Vontz* (Anm. 41), *EUROPA kommunal* 2/2002, S. 69.

te ein Zeitraum von sechs Wochen eingeplant werden, nach dessen Ablauf die Stellungnahme des Parlaments jedoch bereits regelmäßig beschlossen ist. Die Praxis löst dieses Problem, indem man **Mitglieder des AdR als Experten anhört und auf diese Weise den Sachverstand des Ausschusses in die Arbeit des Parlaments einfließen lässt**. Auch wenn so ein gewisses Maß konkreter Zusammenarbeit garantiert ist, gibt es eine Reihe von Themen, namentlich im Bereich der Strukturfonds oder bei der Vorbereitung von Regierungskonferenzen, in die der AdR über seine Stellungnahmen vielerlei Erkenntnisse aus dem subnationalen Vollzug des Gemeinschaftsrechts einbringen könnte. Überdies stellt seine Befassung durch das Parlament eine nicht zu unterschätzende politische Geste dar.

## 7. Defizite im interinstitutionellen Dialog

Insgesamt bestehen noch **erhebliche Defizite im Dialog** zwischen dem AdR und den übrigen Organen. Vor allem die Möglichkeiten einer informellen Kooperation und Kommunikation zwischen den Institutionen – namentlich mit Blick auf den Rat und das Europäische Parlament – sind nicht ausgeschöpft.

Auch vor diesem Hintergrund erklärt sich der Befund, dass sich die **Gemeinschaftsorgane bei ihren Entscheidungen letztlich nicht von den Stellungnahmen des AdR leiten lassen** und ihm daher keine maßgebliche Einflussnahme auf den europäischen Entscheidungsprozeß gelingt.<sup>56</sup> Dazu tragen auch die Defizite bei der äußerlichen Gestaltung und der inhaltlichen Ausgestaltung der Stellungnahmen des AdR bei (III.1.3). Gleichwohl zeigt sich der Wille zur Kooperation in einer Reihe von Erklärungen, aber auch in Begegnungen mit den Repräsentanten der konsultierenden Organe. Auch die Verbesserung der interinstitutionellen Kommunikation gibt Anlass zu einer verhalten optimistischen Perspektive.<sup>57</sup>

447  
448  
449  
450  
451  
452  
453  
454  
455  
456  
457  
458  
459  
460  
461  
462  
463  
464  
465  
466  
467  
468  
469  
470  
471  
472  
473  
474  
475  
476  
477  
478  
479  
480  
481  
482  
483  
484  
485  
486  
487  
488  
489  
490  
491  
492  
493  
494  
495  
496  
497  
498  
499  
500

<sup>56</sup> Vgl. *Wiedmann*, in: *Schwarze* (Anm. 14), Art. 263 Rn. 11; *ders.* (Anm. 21), *EuR* 1999, 71ff.

<sup>57</sup> Vgl. zu den „Vernetzungsbemühungen des AdR“ im einzelnen *Hrbek* (Anm. 52), *Jahrbuch des Föderalismus* 2001, 492ff.

## II. Verwaltungsorganisatorische Infrastruktur

Art. 264 EGV legt die Rahmenbedingungen für die Ausübung des Selbstorganisationsrechts des AdR fest. Die bisherige Arbeit des Ausschusses ist durch eine überaus starke Stellung des Präsidiums gekennzeichnet.<sup>58</sup> Diese Dominanz der Exekutive wird begünstigt durch die Offenheit und Flexibilität der Arbeitsstrukturen des AdR, wie sie in der GO geregelt sind. Hiernach ist eine strenge Aufgabentrennung zwischen Plenum, Präsidium und Fachkommissionen nicht vorgesehen. Im Einzelnen obliegen dem Präsidium die Vorbereitung, Organisation und Koordinierung der Arbeiten der Plenarversammlung und der Fachkommissionen (Art. 35 lit. b GO). Neben dieser vorbereitenden Tätigkeit ist ihm auch die Umsetzung der Stellungnahmen des Ausschusses überantwortet. Hierüber hat das Präsidium der Plenarversammlung Bericht zu erstatten (Art. 43 GO). Anlässlich des Unionsvertrages von Amsterdam erhielt der Ausschuss schließlich einen eigenständigen Verwaltungsunterbau.

### 1. Revision der Geschäftsordnung

Gemäß Art. 264 Abs. 2 EGV gibt sich der AdR eine **Geschäftsordnung**. Der Vertrag von Amsterdam beseitigte das bisherige Erfordernis ihrer einstimmigen Genehmigung durch den Rat, so dass der Ausschuss nunmehr eine uneingeschränkte Geschäftsordnungsautonomie genießt. Die geltende Geschäftsordnung ist am 23. Januar 2000 in Kraft getreten<sup>59</sup> und in drei Titel (Mitglieder und Organe des Ausschusses; Organisation und Arbeitsweise des Ausschusses und Allgemeine Bestimmungen) sowie neun Kapitel gegliedert. Wichtige organisatorische und prozedurale Bestimmungen wurden revidiert.

**Die organisatorischen Bestimmungen** betreffen neben dem Präsidium und dem Präsidenten (Art. 28 ff. GO) sowie der Verwaltung des Ausschusses (Art. 59 ff. GO) insbesondere die **Fachkommissionen**. Im Unterschied zu dem vertraglichen Regelwerk über den WSA (Art. 261 EGV) enthalten die Art. 263 ff. EGV keinerlei Bestimmungen über die Einrichtung von „Fachgruppen“ oder „Unterausschüssen“. Die Regelung dieser organisatorischen Fragen war daher der GO vorbehalten. Nach Art. 44 Abs. 1 S. 1 GO bildet die Plenarversammlung **Fachkommissionen**, die – als Organteile<sup>60</sup> – die Arbeit der Plenarversammlung vorbereiten. Auch der AdR ist damit in seiner **Binnengliederung parlamenta-**

58 So bereits *W. Clement*, in: Tomuschat, Mitsprache der dritten Ebene, S. 102f.

59 Vgl. ABl. 2000 L 18/25.

60 *M. Hilf*, Die Organisationsstruktur der Europäischen Gemeinschaften, 1982, S. 26.

**risch** organisiert. Die Versammlung beschließt zugleich über **Zusammensetzung und Mandat** der Fachkommissionen, was nach Art. 44 Abs. 1 S. 2 GO zu Beginn jeder Mandatsperiode geschieht. Der Ausschuss hat zu Beginn seiner dritten Mandatsperiode sechs Fachkommissionen zu „Kohäsionspolitik“ (Fachkommission I), „Wirtschafts- und Sozialpolitik“ (Fachkommission II), „nachhaltiger Entwicklung“ (Fachkommission III), „Kultur und Bildung“ (Fachkommission IV), „konstitutionellen Fragen und Regieren in Europa“ (Fachkommission V), „Außenbeziehungen“ (Fachkommission VI) sowie einen Ausschuss für „Verwaltungs- und Finanzangelegenheiten“ eingerichtet. Den Fachkommissionen gehören zum Teil über 70 Mitglieder an, die die Mitgliedstaaten entsprechend ihrer Größe vertreten.<sup>61</sup> Jedes Ausschussmitglied nimmt im Regelfall an der Arbeit von mindestens einer und höchstens zwei Fachkommissionen teil (Art. 44 Abs. 3 GO); lediglich die Vertreter kleinerer nationaler Gruppen (DK, SF, IRL, L) dürfen – mit Genehmigung des Präsidiums – mehr als zwei Fachkommissionen angehören. Die Fachkommissionen bereiten in Form der Ausarbeitung der Stellungnahmeentwürfe die Arbeit der Plenarversammlung vor und können als die eigentlichen „Lastenträger“ des AdR bezeichnet werden.<sup>62</sup>

Um die Abgabe von Stellungnahmen zu beschleunigen, führte der AdR die Möglichkeit der **Bestellung eines Hauptberichterstatters ein (Art. 40 GO)**. Von besonderer Bedeutung im Hinblick auf die Effizienz der Arbeit des AdR sind weiterhin die **Art. 24, 25, 26 GO**. Die Vorschriften enthalten Regelungen zur Entlastung des Plenums durch **Rückverweisung** (mehr als 20 Änderungsanträge im Plenum), zu **Dringlichkeitsstimmungen** und zum **vereinfachten Verfahren**. Letzteres ermöglicht die Verabschiedung einer Stellungnahme im Plenum ohne Debatte und insbesondere ohne Änderungsanträge, soweit die Stellungnahme bei Anwesenheit der Mehrheit der Mitglieder in den Fachkommissionen einstimmig verabschiedet wurde. Dieses Verfahren kam bisher noch nicht häufig zum Zuge, doch ist zu erwarten, dass es zumindest außerhalb politisch kontroverser Fragen zu einer Entlastung des Plenums beitragen wird. Auch das Instrument der **Zurückverweisung** hat sich in der Praxis noch nicht durchgesetzt. Unter Gesichtspunkten der Praktikabilität erscheint es bei einer Vielzahl von Änderungsanträgen eher fragwürdig, einen Stellungnahmeentwurf nach Diskussion im Plenum an die Fachkommission zurückzuverweisen.

Bisher lässt sich noch nicht eindeutig bewerten, ob die beschriebenen Änderungen der Geschäftsordnung zu einer effizienteren Arbeitsweise des AdR geführt haben. Festzuhalten ist jedoch, dass die **Rolle des Präsidiums** abermals **ge-**

61 Vgl. zur ersten Mandatsperiode *W. Kaiser*, in: GTE (Anm. 14), Art. 198b Rn. 23; zur zweiten Mandatsperiode vgl. den Bericht für die Ministerpräsidenten- und Europaministerkonferenz, Anhang 2.

62 *N. Schöbel*, Der Ausschuss der Regionen – eine erste Bilanz, S. 22.

**stärkt** wurde. Dies ist auf die Regelung der Mitarbeit der Fraktionsvorsitzenden im Präsidium (Art. 28 Satz 1 lit. e) GO) sowie auf die Tatsache zurückzuführen, dass das Präsidium nunmehr über die Abgabe einer Initiativstellungnahme mehrheitlich entscheidet (Art. 41 Abs. 2 Satz 1 GO). Auch deren Inhalte werden vom Präsidium vorab in den Grundzügen beraten.

Ein weiteres Ziel der Revision der Geschäftsordnung war **die Aufwertung der Arbeit der Fachkommissionen**. Dem diene insbesondere die Einführung des vereinfachten Verfahrens, das jedoch Einstimmigkeit voraussetzt. Danach können Stellungnahmeentwürfe einer Fachkommission von der Plenarversammlung ohne Aussprache verabschiedet werden, sofern nicht mindestens 32 Mitglieder einen Änderungsantrag einbringen (Art. 26 GO). Eine signifikante Aufwertung der Stellung der Fachkommissionen lässt sich indes noch nicht feststellen. Auch jenseits solcher ausdrücklichen Änderungen der GO bestehen für den Ausschuss erhebliche Spielräume, um seine Arbeit effizienter zu gestalten. Zu denken ist hier an eine **Reduzierung der Sitzungstermine** und eine **straffere Gestaltung der Tagesordnung**.

## 2. Konsequenzen der Abschaffung des Protokolls über den gemeinsamen organisatorischen Unterbau

Nach einem Protokoll zum Unionsvertrag von Maastricht verfügten der WSA und der AdR zunächst über einen gemeinsamen organisatorischen Unterbau.<sup>63</sup> Er wurde in der Praxis durch eine Aufstockung bestehender Stellen des WSA geschaffen, die beiden Ausschüssen zur Verfügung standen. Dieses Konstrukt war das Ergebnis eines politischen Kompromisses und führte vor allem in den Anfangsjahren des AdR zu konflikträchtigen Aufgabenüberschneidungen sowie zu organisatorisch-technischen Problemen, namentlich bei der Durchführung und Vorbereitung der Plenarsitzungen.<sup>64</sup>

Mit der Abschaffung des Protokolls durch den Amsterdamer Vertrag und der Einrichtung eines eigenen Generalsekretariats ist eine **organisatorische Verselbständigung des Ausschusses gegenüber dem WSA** erfolgt. Sie entsprach Forderungen des AdR<sup>65</sup> sowie der dezentralisierten Mitgliedstaaten, welche schon frühzeitig angesichts der strukturellen Unterschiede beider Ausschüsse getrennte Einheiten im Bereich der politischen Beratung und der spezifischen

63 Vgl. Protokoll Nr. 16 zum Vertrag von Maastricht.

64 Wiedmann (Anm. 21), EuR 1999, 58 f.

65 Stellungnahme zu der Revision des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft („Pujol-Bericht“), CdR 136/95, ABl. 96 C 100/1, S. 5.

Verwaltungsagenden unter jeweils einem Generalsekretär befürworteten.<sup>66</sup> Mit dem Ziel einer effizienten und langfristigen Zusammenarbeit, die sich auf eine Vielzahl „gemeinsamer Dienste“ erstreckt, haben WSA und AdR ein Abkommen geschlossen, das mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam wirksam geworden ist.<sup>67</sup> Insofern wurde die „Zwangsehe“ durch eine vertragliche Vereinbarung zwischen den Ausschüssen ersetzt, was insofern ein Novum darstellt, als unterschiedliche Institutionen vertraglich die Aufteilung der ehemals gemeinsamen Verwaltungsstruktur aushandeln mussten.

Innerhalb dieser vertraglichen Vereinbarung hat der AdR seine Interessen geltend machen und insbesondere in den zentralen Bereichen der Finanzen und des Personals eine Mittelaufstockung durchsetzen können. So sind die Stellen der Beschäftigten im AdR insgesamt gestiegen, von 1999 mit 76 Planstellen auf 217 im Jahr 2001.<sup>68</sup> Im Jahr 2001 betrug der Etat des AdR laut Haushaltsplan 32 Mio. €. Das sind rund 2% der Verwaltungsausgaben aller Organe.<sup>69</sup>

Die administrative Verselbständigung unterstreicht die organisatorische und haushaltstechnische Eigenständigkeit des AdR und erscheint vor allem für das politische Selbstverständnis des Ausschusses von Bedeutung.<sup>70</sup> Jedoch haben sich auch vor dem Hintergrund des Stellen- und Budgetzuwachses beim AdR in der Praxis keine grundlegenden Veränderungen ergeben. Denn **nach wie vor** ist über die „Gemeinsamen Dienste“ eine **Zusammenarbeit mit dem WSA erforderlich**, die sich allerdings reibungsloser als in den Anfangsjahren gestaltet.

Gleichwohl ist die **administrative Eigenständigkeit** des AdR mit nicht unerheblichen Vorteilen verbunden. Genannt seien die größere Haushaltstransparenz infolge der konkreten Zuordnung der einzelnen Stellen zum AdR sowie eine verbesserte Finanzkontrolle. Die vergleichsweise kleine Verwaltung ermöglicht weiterhin eine sehr flexible Organisationsstruktur und flache Hierarchien, welche die Möglichkeit bieten, die Mitarbeiter entsprechend zu motivieren. Beispielsweise besteht – im Gegensatz etwa zur Europäischen Kommission – durchaus die Möglichkeit des „Durchgriffs“, da in der Verwaltung des AdR nur drei Hierarchiestufen bis zum Generalsekretär vorhanden sind. Somit ist der

66 J. Wuermeling, Das Ende der „Länderblindheit“: Der Ausschuss der Regionen nach dem neuen EG-Vertrag, EuR 1993, 196; W. Clement, Der Regionalausschuss – Mehr als ein Alibi?, StWiss u StPr 1993, 168; Hoppe-Schulz, in: Borkenhagen, Die deutschen Länder in Europa, S. 32.

67 CES-CdR 3/99 fin [FR] CT/HB/DC/R/ug-el.

68 ABl. 2001 L 56/166.

69 ABl. 2001 L 56/1689.

70 Vgl. Wiedmann (Anm. 21), EuR 1999, 59.

AdR infolge der administrativen Verselbständigung nicht nur **politisch**, sondern auch in seiner **Arbeitsfähigkeit gestärkt** worden.

### 3. Die „Personalpolitik“ des AdR

Die Personalpolitik des AdR ist in der Literatur erheblich kritisiert worden. Bemängelt wurden in der Gründungsphase insbesondere der autoritäre Führungsstil seines ersten Präsidenten *J. Blanc*, politische Vetternwirtschaft und das Fehlen eines vernünftigen Ausschreibungsverfahrens.<sup>71</sup> Mittlerweile ist die Qualifikation des Personals des AdR im Vergleich zu anderen Institutionen der Europäischen Union als vergleichbar anzusehen. Eine konsistente Rekrutierungspraxis sowie ein **Personalmanagement** im Sinne einer **strategischen Personalentwicklung und -planung** sind indes nach wie vor **nicht erkennbar**. Zudem sind die europäischen Auswahlverfahren mit den spezifischen Personalbedürfnissen des AdR nicht kompatibel. Der AdR selbst verfügt hingegen weder über die personalen noch über die finanziellen Mittel, um die Auswahlverfahren selber durchzuführen. Das personalpolitische Dilemma besteht vor allem darin, dass diejenigen, die ein allgemeines Auswahlverfahren bestehen, regelmäßig kein Interesse an einer Tätigkeit beim AdR haben, sondern eher die Kommission bevorzugen. Zugleich gibt es zahlreiche qualifizierte Bewerber mit Erfahrungen auf lokal-regionaler Ebene, die aber regelmäßig nicht an den allgemeinen Auswahlverfahren teilnehmen und folglich nicht rekrutiert werden können. Dieses Problem einer sinnvollen Personalgewinnung wird derzeit durch Beschäftigungen auf der Grundlage von Zeitarbeitsverträgen und die befristete Abordnung nationaler Experten kaschiert, bedarf aber langfristig einer grundsätzlichen Bewältigung. Die Auswahlverfahren der Europäischen Union müssten hierfür künftig auch auf Bewerber mit Erfahrungen auf kommunaler und regionaler Ebene ausgerichtet und das europäische Beamtenrecht reformiert werden.

<sup>71</sup> Vgl. *J. Gallacher*, Committee of the Regions: An Opportunity for Influence, Special Report 3/1995, London, Local Government International Bureau; *R.E. McCarthy*, The Committee of the Regions: the tortuous path to an institutional identity. Paper presented at the 24<sup>th</sup> European Consortium of Political Research Joint Sessions of Workshops, Oslo 1996; *dies.*, The Committee of the Regions: an advisory body's tortuous path to influence, JEPP 1997, 439 (440).

## III. Selbstdarstellung, Strategie, thematische Schwerpunkte und Arbeitsweise des AdR

Das Instrument, mit dem der AdR seine Beratungsaufgaben erfüllt, ist die Stellungnahme. Gehalt und – soweit aus eigener Initiative verabschiedet – gezielter Einsatz dieser Voten entscheiden über Geltung und Ansehen des Ausschusses im interinstitutionellen Dialog, vor allem mit der Europäischen Kommission. Politische Präsenz sind dabei ebenso bedeutend wie administrative Kompetenz.

### 1. Die Praxis bei der Abgabe von Stellungnahmen

#### 1.1 Effizientere Gestaltung des Beratungsverfahrens

Unter dem Gesichtspunkt der Zügigkeit des Beratungsverfahrens ist dem AdR ein effizientes Arbeiten zu attestieren. Insbesondere ist er in der Regel in der Lage, seine Stellungnahmen so rechtzeitig zu verabschieden, dass die Adressaten seine Positionen auch berücksichtigen können (vgl. Kap. III.2).

Hiervon zu unterscheiden ist jedoch die Frage, inwieweit es dem Ausschuss gelingt, den Sachverstand der lokalen und regionalen Ebene über seine Stellungnahmen in wirksamer Weise in die europäische Politik einfließen zu lassen. Hier sind nach wie vor erhebliche Defizite festzustellen. Als Gründe hierfür werden der Tagungsrhythmus, die nicht selten zu kurz bemessenen Stellungsfristensowie die Prägung der jeweiligen Stellungnahme durch das politische Gewicht, die fachliche Autorität sowie das persönliche Engagement des jeweiligen Berichterstatters<sup>72</sup> angesehen. In der Praxis ist regelmäßig der erste Entwurf für die Qualität der Stellungnahme maßgeblich. Aufgrund der dem AdR gesetzten Fristen muss dieser Entwurf nach Befassung der Fachkommission oder eines Ausschusses bisweilen in der ersten Sitzung verabschiedet werden. Vor allem bei wichtigen politischen Themen geht die Ausschussvorlage sogleich in die Plenarsitzung, wo hierüber unter Umständen nach einer Debatte über die Vorlage unmittelbar beschlossen wird.

Die ersten Entwürfe eines Ausschussmitgliedes sind jedoch nicht selten dadurch gekennzeichnet, dass der jeweilige Gegenstand der Beratung unter nationalen Aspekten thematisiert wird, ohne den europäischen Kontext ausreichend zu berücksichtigen und entsprechende Lösungsansätze darzulegen. Insoweit verfügt

<sup>72</sup> Vgl. zu den „personendominierten Entscheidungsprozessen“ im AdR bereits den Bericht für die Ministerpräsidenten- und Europaministerkonferenz (Anm. 7), S. 21f.

der jeweilige Berichterstatter über einen erheblichen Gestaltungsspielraum und es bleibt in aller Regel der Motivation und dem Engagement der Mitglieder der Fachkommissionen überlassen, spezifische Interessen ihrer Region bzw. Gemeinde in eine Stellungnahme einzubringen. Nachteilig wirkt sich indes auch in diesem Zusammenhang aus, dass der AdR über **keine Arbeitsebene nach deutschem Verständnis** verfügt, die vorab Standpunkte koordinieren oder im Falle rein regional geprägter Entwürfe „ausgleichend“ wirken könnte. Hinzu kommt, dass zwischen der Einbringung des Entwurfs einer Stellungnahme und seiner Verabschiedung in aller Regel nicht ausreichend Zeit verbleibt, um den vorhandenen Sachverstand stärker einbinden zu können. Die **Fixierung auf die Person des Berichterstatters** birgt daher die Gefahr, dass das im AdR anzutreffende Potential breiter Kenntnisse und vielfältiger Erfahrungen nicht ausgeschöpft wird, sondern **unkoordiniert und bisweilen zufällig Sonderinteressen in den Entwurf einfließen**. In der Praxis versucht man diesem Mangel dadurch zu begegnen, dass bei Stellungnahmen von großer politischer Bedeutung zwei Berichterstatter bestellt werden, namentlich um etwaigen Interessengegensätzen zwischen Nord und Süd oder lokaler und regionaler Ebene Rechnung tragen zu können.

Gleichwohl stellt sich die Frage, wie repräsentativ die Stellungnahmen des AdR sind, inwieweit also das Verfahren der Berichterstattung dem Anspruch gerecht wird, in den Stellungnahmen des Ausschusses eine **gesamteuropäische Sicht der lokalen und regionalen Ebene zu einer bürgernahen Architektur Europas** zum Ausdruck zu bringen. Steht er doch stets in der Gefahr, dass die **Mediatisierung seiner Entscheidungsfindung** zu wenig konkreten Stellungnahmen führt. Denn ein **europaweit definierbares kommunales oder regionales Interesse**, das über das institutionelle Interesse hinausgeht, **ist nicht erkennbar**. Prozedurale Vorkehrungen in der Geschäftsordnung des Ausschusses, die die Möglichkeit einer politischen Aussprache im Plenum stärken, könnten einen solchen umfassenderen Ansatz stärken, würden aber zu Lasten der politischen Debatte in den Fachkommissionen gehen. Schon wegen des Mangels an heimischen Ressourcen wird man zudem nicht erwarten können, dass alle kommunalen Vertreter der Mitgliedstaaten substantiierte und facettenreiche Entwürfe erstellen können. Daher wäre es häufig bereits anlässlich des ersten Entwurfs notwendig, die Experten aus der Verwaltung des AdR zu konsultieren und die Vorlage dann erst in einer zweiten Sitzung des Ausschusses zu beraten und zu beschließen. Hierzu wird allerdings häufig aufgrund des Sitzungsrythmus, der kurzen Fristen, vor allem aber wegen des politischen Verständnisses des Ausschussmandats kein Anlass gesehen. In den Plenarsitzungen muss dann mit dem ersten Entwurf gearbeitet werden, auch wenn seine Qualität verbesserungsbedürftig wäre. Diese **Defizite** müssen sich auf die Qualität der Stellungnahmen auswirken. Die Lösung dieses Problems ist Voraussetzung für eine Verbesserung der Sachkompetenz und des Erscheinungsbildes des Ausschusses. Neben

einer **längeren Stellungnahmefrist** werden insoweit vor allem neue **Instrumente in der Geschäftsordnung** vorgeschlagen, etwa die Einführung eines Mitberichterstatters, um so bereits die ersten Vorlagen substantiiert zu gestalten.

## 1.2 Zunehmende Konzentration auf Schwerpunktthemen

Seine durch die institutionelle Einbindung eröffnete Chance, (alternative) Strategiekonzepte als Antwort auf die sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Herausforderungen der Moderne zu entwickeln und die spezifisch administrative und politische Kompetenz in die Formulierung konkreter Gemeinschaftspolitik einzubringen, hat der AdR insbesondere in seiner ersten Mandatsperiode nur ansatzweise genutzt. Den deutlichsten Beleg hierfür bildet seine in dieser Zeit **inkohärente Stellungnahmepraxis**, die eher auf eine Verzettlung in der Weite der gemeinschaftspolitischen Agenda, denn auf einen spezifisch regional- und lokalpolitisch indizierten, prinzipiengesteuerten Kurs schließen ließ.<sup>73</sup> So wurden vom AdR Stellungnahmen zu einem komplexen Themenspektrum verabschiedet. Bei der Bildung thematischer Schwerpunkte gelingt es dem AdR aber zunehmend, Schwerpunkte zu setzen. Er ist damit allmählich der Gefahr entgangen, sich in der Vielzahl potentieller Themen zu verlieren (vgl. Kap. III.2).<sup>74</sup> Vor allem bei den **Initiativstimmungen** zeichnet sich bereits seit 1996 ein Rückgang gegenüber den auf Anforderung durch Kommission und Rat abgegebenen Stellungnahmen ab.<sup>75</sup> Dies ist auch ein Indiz für die zunehmende Inanspruchnahme und damit Respektierung des AdR durch die anderen Gemeinschaftsorgane. Diese Entwicklung ist uneingeschränkt zu begrüßen. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob diese Selbstbeschränkung sein Gewicht im interinstitutionellen Dialog festigen und stärken wird.<sup>76</sup>

Erleichtert wird diese Bündelung der Kräfte durch das im April 1998 beschlossene **Grundsatzprogramm des AdR**, welches Schwerpunktsetzung sowie Straffung der Arbeit verlangt und zugleich inhaltliche Prioritäten setzt.<sup>77</sup> Gestützt wird diese Grundausrichtung durch ein Anfang 2000 beschlossenes strategisches **Arbeitsprogramm**, das als Arbeitsschwerpunkte des AdR die Umsetzung der **Agenda 2000**, die Beschäftigungspolitik, die Umweltpolitik, die Erweiterung der

73 Vgl. ebda., S. 23, 26.

74 Nach wie vor skeptisch Vontz (Anm. 41), EUROPA kommunal 2002, S. 69, die den Ausschuss auffordert, „sich auf wirklich relevante Politikbereiche der Europäischen Union zu beschränken und dort eine aktive und durchsetzungsfähige Position einzunehmen.“

75 Vgl. Hrbek (Anm. 36), Jahrbuch des Föderalismus 2000, 470.

76 So die Erwartung von Hrbek (Anm. 30), JbEI 1997/98, 110.

77 Vgl. das Grundsatzprogramm v. 15.4.1998, CdR 77/98.

Union, aber auch die transeuropäischen Verkehrsnetze, die öffentliche Gesundheit, die Wahrung der kulturellen Vielfalt sowie die Regierungskonferenz nennt.<sup>78</sup> Dabei richtet sich der Ausschuss an den Prioritäten der Kommission aus, etwa den Planungen für den Gesamtzeitraum bis 2005 sowie dem Jahresprogramm.<sup>79</sup> Zur zunehmenden Konzentration auf Themen mit regional- oder lokalpolitischer Bedeutung trägt auch eine entsprechende **Gestaltung der Tagesordnungen der Plenarsitzungen** bei. Gleichwohl erscheint es schwierig, die politischen Prioritäten des Ausschusses nachzuvollziehen. Dies ist jedoch auch auf die Vielzahl der Themen mit Bezug zur regionalen und lokalen Ebene sowie auf den Umstand zurückzuführen, dass das Arbeitsprogramm eine gewisse Offenheit und Flexibilität aufweisen muss, um auf aktuelle Entwicklungen, wie BSE oder die Problematik der Daseinsvorsorge, zu reagieren. Zudem bleibt dem Ausschuss wegen der zahlreichen, von anderen Organen vorgegebenen Themen für die Setzung eigener Akzente nur wenig Raum.<sup>80</sup> Auch lässt sich die Frage, welche Themen der AdR besetzen soll, nicht immer einheitlich beantworten. So hat eine Stellungnahme zu Olivenöl für Spanien, Italien oder Griechenland einen völlig anderen Stellenwert als etwa für Deutschland.

### 1.3 Rezeption und Nachhaltigkeit der Stellungnahmen

Schwieriger erscheint es hingegen, den Erfolg der Stellungnahmen des AdR unter dem Gesichtspunkt ihrer **Nachhaltigkeit** zu messen. Damit ist die Frage aufgeworfen, inwieweit der AdR die Rezeption und damit den Effekt seiner Stellungnahmen überprüft.<sup>81</sup> Mit ihrer Verabschiedung im Plenum endet das Mandat des beauftragten Mitglieds und damit das Verfahren der Berichterstattung. Zwar versuchen die **Fachkommissionen und das Sekretariat, die Weiterbehandlung der Stellungnahmen zu verfolgen**, namentlich mit Blick auf gemeinsame Standpunkte, die Übernahme von Positionen durch das Europäische Parlament sowie die Rezeption in der Presse. Doch erweisen sich diese Versuche unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit **nur als bedingt tauglich**, da schwer messbar und nachvollziehbar ist, inwieweit die Stellungnahmen des AdR konkret Eingang in das Gesetzgebungsverfahren gefunden haben (vgl. Kap. I.1.1). Als **hilfreiches Instrument** haben sich hingegen die unregelmäßig, ca.

78 Vgl. den Tätigkeitsbericht des AdR (November 1999 bis Februar 2000), S. 22ff.; hierzu *Hrbek* (Anm. 52), Jahrbuch des Föderalismus 2001, 491.

79 Vgl. etwa das Arbeitsprogramm für 2002, KOM (2001) 620.

80 Vgl. *Hrbek* (Anm. 52), Jahrbuch des Föderalismus 2001, 490f.

81 Vgl. hierzu erstmals AdR (Hrsg.), *Resonanz und Berücksichtigung der Stellungnahmen* 1996, Brüssel, April 1997.

zweimal jährlich erscheinenden **Berichte der Kommission** erwiesen.<sup>82</sup> Mit diesen auch in die deutsche Sprache übersetzten Berichten erhält der AdR ein aussagekräftiges Feedback, das ihm eine Analyse ermöglicht, inwieweit seine Stellungnahmen berücksichtigt worden sind. Die Bedeutung einer Wirkungsanalyse wird auch in dem „Protokoll über die Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und dem Ausschuss der Regionen“ sichtbar. Danach teilt die Kommission dem AdR zweimal jährlich die Gründe mit, weshalb eine Stellungnahme berücksichtigt wurde oder unberücksichtigt geblieben ist (vgl. Kap. V.7).<sup>83</sup> Zudem hat die Kommission den AdR zur Erstellung strategischer und prospektiver Stellungnahmen ermutigt (vgl. Kap. V.5).<sup>84</sup> Indes weisen ihre Berichte auch eine gewisse Ambivalenz auf, da sie hinsichtlich konkreter Rechtsetzungsvorhaben nicht geeigneter Adressat der Stellungnahmen des Ausschusses sein kann. Denn soweit die Kommission einen Vorschlag vorgelegt und der AdR hierzu eine Stellungnahme abgegeben hat, berichtet sie im Grunde dem Ministerrat und dem Europäischen Parlament. Dem Ausschuss gibt sie letztlich nur einen allgemeinen Hinweis, ob sie seine Stellungnahme grundsätzlich befürwortet und diese unter Umständen in spätere Initiativen und Konzeptionen (Grünbücher, Weißbücher) einfließen lässt.

Die Frage der Nachhaltigkeit und Messbarkeit des Einflusses der Stellungnahmen des AdR hängt eng mit der derzeitigen **Form und Begründung der Stellungnahmen** zusammen. Insofern wird insbesondere aus der Sicht eines Parlamentariers dem Ausschuss empfohlen, **nicht nur abstrakte Forderungen zu erheben**, sondern die Stellungnahmen zweiteilig zu gestalten, indem in einem **ersten Teil konkrete Formulierungsvorschläge für die Redaktion der Richtlinien, Beschlüsse und Empfehlungen und die hierfür wesentlichen Erwägungen** unterbreitet und diese dann in einem **zweiten Teil begründet und erläutert** werden. Dies würde es den gesetzgebenden Organen Rat und Parlament wesentlich erleichtern, die konkreten Forderungen des Ausschusses schnell zu erkennen. Eine derartige **Präsentation** könnte der Arbeit des AdR im Entscheidungsprozeß der gemeinschaftlichen Organe größeren Einfluss vermitteln. Bei der derzeitigen Gestaltung<sup>85</sup> stehen seine Stellungnahmen hingegen in der Ge-

82 Vgl. zuletzt 16. Bericht über die Weiterbehandlung der vom Ausschuss der Regionen verabschiedeten Stellungnahmen, der sich auf die Stellungnahmen des Ausschusses auf seinen Plenarsitzungen vom März, Juni, September, November 1999 sowie von Februar 2000 bezieht.

83 DI CdR 81/2001, Ziff. I.4.

84 Vgl. das Weißbuch „Europäisches Regieren“ (Anm. 11), sub 3.1 (S. 18).

85 Zum derzeitigen Aufbau einer Stellungnahme des Ausschusses vgl. Art. 51 GO: Aufteilung in eine Präambel und einen Hauptteil sowie eine Begründung in einem *gesonderten* Dokument, das nicht zur Abstimmung kommt.

fahr, dass sie in der Flut anderer Stellungnahmen und Berichte untergehen. Denn in ihrer jetzigen Form sind sie auf eine vollständige Lektüre hin angelegt, wozu sich Parlamentarier und Ratsmitglieder im Alltagsgeschäft oftmals nicht bereit finden. Dieses Defizit wird auch im bereits erwähnten „Protokoll über die Modalitäten der Zusammenarbeit“ hervorgehoben, wenn es dort unter Ziff. I.6. heißt: „Im Interesse einer besseren Lesbarkeit seiner Stellungnahmen ist der Ausschuss bemüht, punktuelle Änderungen, die er durch Annahme spezifischer Änderungsanträge an den Legislativvorschlägen der Kommission vorzunehmen wünscht, deutlicher herauszustellen.“<sup>86</sup>

Insofern erscheint es hinsichtlich der **Präsentation und Nachhaltigkeit** der Stellungnahmen als **erhebliches Defizit**, dass innerhalb des AdR seit Jahren Streit über ihre **formale Gestaltung** besteht und sich somit eine konsistente Praxis nicht herausgebildet hat. Vielmehr hängt die Form in hohem Maße von den bestellten Berichterstattern ab und variiert dementsprechend. Hinzu kommt die Tendenz, unter Verweis auf § 51 Abs. 2 GO beim Druck sowie bei der Veröffentlichung der Stellungnahme im Amtsblatt auf einen Begründungsteil zu verzichten, so dass keinerlei Zusammenhang zwischen der Stellungnahme und ihren „Motiven“ dokumentiert wird. Nur in Ausnahmefällen, etwa bei Widersprüchen zwischen der Vorlage des Berichterstatters und der verabschiedeten Stellungnahme, wird an der Begründung festgehalten. Diese Praxis erscheint auch wegen des Informationsgehalts der Stellungnahmen bedenklich. Gerade aus der Sicht des Rechtsanwenders erscheint es geboten, den Begründungsteil zum festen Bestandteil einer Stellungnahme zu machen und über die bisherige Praxis hinaus ihren Stellenwert fortzuentwickeln.

## 2. Qualitative und quantitative Konsequenzen der Ausweitung der Beratungsbefugnisse auf die Arbeit des AdR

Die Beratungsbefugnisse des AdR ergeben sich aus Art. 265 EGV. Außerhalb seines Selbstbefassungsrechts (Abs. 5) wird der AdR akzessorisch (Abs. 3), fakultativ (Abs. 1 zweite Variante) und obligatorisch (Abs. 1 erste Variante) in den im EG-Vertrag vorgesehenen Fällen angehört. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde klargestellt, dass auch das Europäische Parlament Initiator und Adressat einer Stellungnahme des AdR sein kann (Abs. 4) und sich die fakultative Anhörung insbesondere auf Sachverhalte bezieht, welche die grenzüberschreitende Zusammenarbeit betreffen. Vor allem aber wurden die – bis dahin acht – Fälle der obligatorischen Anhörung im EGV erheblich ausgeweitet.<sup>87</sup> Eine Anhörungspflicht besteht nach dem EG-Vertrag nunmehr abschließend auch

im Bereich einer gemeinsamen Verkehrspolitik (Art. 71 Abs. 1), bei der Festlegung der Leitlinien der Beschäftigungspolitik (128 Abs. 2), bei Fördermaßnahmen zur Unterstützung von Beschäftigungsmaßnahmen (Art. 129 Abs. 1), bei der Verwirklichung verbesserter Arbeits- und Lebensbedingungen (Art. 137 Abs. 2 und 3), bei der Errichtung des Europäischen Sozialfonds (Art. 148), bei der Gestaltung der beruflichen Bildung (Art. 150 Abs. 4) und in der Umweltpolitik (Art. 175). Dadurch sind in **qualitativer** Hinsicht wichtige Bereiche, namentlich die Umweltpolitik und die territorialen Beschäftigungspakte, die typischerweise auch die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften betreffen, in den Einzugsbereich des Konsultationsrechts des AdR getreten.

Unter **quantitativen** Aspekten haben sich Befürchtungen, der AdR werde mangels ausreichender Beratungszeit und entsprechender Ressourcen in der Flut seiner Stellungnahmen untergehen, nicht bestätigt. Eine interne Auswertung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Amsterdamer Vertrages ergab, dass die **Zahl der Stellungnahmen sich nur unwesentlich erhöht hat**. Von 81 Fällen, in denen sich das Rechtssetzungsverfahren verändert hatte, verblieben letztlich nur 13 Rechtssetzungsakte, die daraufhin zu überprüfen waren, ob der AdR eine Stellungnahme abgeben sollte. In den übrigen Fällen hatte der AdR entweder bereits eine Stellungnahme abgegeben oder waren die Themen für die lokalen und regionalen Ebenen irrelevant. Gleichwohl zeigt sich ein Anstieg der Zahl der abgegebenen Stellungnahmen pro Jahr und pro Plenarsitzung. Waren zwischen 1994 und 2000 durchschnittlich 56 Stellungnahmen pro Jahr (gesamt: 392) und damit ca. zehn pro Plenarsitzung festzustellen, wurden im Jahre 2001 insgesamt 82 Stellungnahmen abgegeben. Hiervon entfielen auf die obligatorische Anhörung 13 Stellungnahmen und auf die fakultativen 39 Stellungnahmen. Darüber hinaus gab der AdR 30 Stellungnahmen aus eigener Initiative ab. Dabei verdoppelte sich die Anzahl der obligatorischen Stellungnahmen wegen der im Amsterdamer Vertrag eingeführten Pflicht, im Bereich der Verkehrspolitik den Ausschuss zu konsultieren (Art. 71 Abs. 1 EGV).

Generell verabschiedet das Europäische Parlament seine Stellungnahmen in einem Zeitraum zwischen einem und fünfzehn Monaten. Für den AdR liegt der Mittelwert dagegen bei etwa drei Monaten. Hieraus folgt, dass der AdR rein formal durchaus in der Lage ist, vor der ersten Lesung im EP eine Stellungnahme zu verabschieden, es sei denn, das Parlament hat, was bisher nicht vorgekommen ist, eine Frist von einem Monat gesetzt. In diesem Fall hat der AdR kaum eine Chance, auf die Entscheidung des Parlaments mit einer Stellungnahme einzuwirken. Zwar gibt es Fälle, in denen die Stellungnahmen nachträglich verabschiedet werden, gleichwohl ergeben sich hieraus faktische Grenzen politischer Opportunität. Der AdR hat sich jüngst dafür ausgesprochen, die für die

<sup>86</sup> DI CdR 81/2001, Ziff. I.6.

<sup>87</sup> Vgl. Wiedmann (Anm. 21), EuR 1999, 54ff.

Abgabe seiner Stellungnahmen nach Art. 265 Abs. 2 EGV eingeräumte Mindestfrist von einem auf drei Monate auszudehnen.<sup>88</sup>

Anlässlich der Revision der Geschäftsordnung (vgl. Kap. I.6.) wurde eine Reihe von „**Filtern**“ eingebaut, welche in der Praxis eine **wirksame Fokussierung bei der Abgabe von Stellungnahmen** gewährleisten. Die einzelnen gemeinschaftspolitischen Sachverhalte werden durch das – in dieser Rolle gestärkte – Präsidium (Art. 41 GO) nunmehr kritischer als zu Beginn der Tätigkeit des AdR darauf hin geprüft, ob eine Stellungnahme zu einer bestimmten Thematik verabschiedet werden soll. Dies betrifft neben den Initiativstellungnahmen, die nach Art. 41 Abs. 1 GO nur unter qualifizierten Voraussetzungen vorgeschlagen werden können und deren Ausarbeitung gemäß Art. 41 Abs. 2 GO eines Mehrheitsbeschlusses des Präsidiums bedarf, auch die Entschließungen (Art. 42 GO) und Befassungen anlässlich der Anhörung des WSA (Art. 38 lit. a). So wird nicht zu jeder Thematik, mit der der AdR konfrontiert ist, gleichsam automatisch auch eine Stellungnahme abgegeben.

### 3. Dominanz der Politik oder Integration administrativer Eliten – politische Profilierung oder „Expertenforum“?

Das Erscheinungsbild des AdR bestimmt sich in hohem Maße nach seiner Fähigkeit, sowohl politisches „Schwergewicht“ als auch administratives Expertenwissen („Modell Bundesrat“) für seine Darstellung und Arbeit zu nutzen. Um dem Ausschuss Gestaltungskraft und Format zu verleihen, dürfen beide Elemente nicht in einen Gegensatz gestellt werden, sondern müssen sich vielmehr ergänzen.

Die politische Profilierung des AdR macht eine stärkere Einbindung politischer Eliten, insbesondere Vertreter großer Städte und Regionen wie beispielsweise die Bürgermeister europäischer Metropolen oder die Präsidenten der Regionen und Länder, unverzichtbar. Denn **als reiner Expertenausschuss** ohne politisches Forum bliebe der Ausschuss **wirkungslos**.<sup>89</sup> Dies gilt für die mediale Wahrnehmung der Arbeit des AdR, vor allem aber für die politische Bündelung seiner Forderungen auf subnationaler Ebene, also die im interregionalen Dialog zu entwickelnden Strategien und Standpunkte und ihre Durchsetzung im nationalen und supranationalen Raum. In dem Bericht an die Ministerpräsidenten- und Europaministerkonferenz aus dem Jahr 1997 wurde als ein wesentliches Anliegen der deutschen Länder formuliert, „daß die politische Rolle des Ausschus-

88 Stellungnahme v. 14.11.2001 zur Rolle und Mitwirkung des AdR beim europäischen Entscheidungsprozeß, CdR 105/2001, Ziff. 4.4.

89 J. Chabert forderte in seiner Antrittsrede, Tätigkeitsbericht des AdR – Februar bis April 2000 –, S. 17ff., den AdR auf, mehr politische Stellungnahmen abzugeben und sich nicht zu stark auf fachspezifische Voten zu konzentrieren.

ses der Regionen als ‚föderale Zugewinngemeinschaft‘, insbesondere für Gebietskörperschaften aus eher zentralregierten Mitgliedstaaten, gestärkt wird.“ Aus diesem Grund wurde „eine kontinuierliche Mitarbeit auf hochrangiger politischer Ebene im Ausschuss“ nachdrücklich empfohlen.<sup>90</sup> Der AdR hat mit der Vertretung seiner Interessen durch Mitglieder, die in den Regionen und Gemeinden der Europäischen Union hochrangige politische Positionen einnehmen, in der Vergangenheit **gute Erfahrungen** gemacht. Dies zeigt sich beispielhaft bei seiner Stellungnahme zur europäischen Beschäftigungspolitik oder dem zur Vorbereitung des Vertrags von Maastricht in Amsterdam veranstalteten Regionen- und Städtetag. Hier wird deutlich, dass Stellung und Wahrnehmung des AdR nicht unerheblich davon abhängen, wie sich die großen Städte und Regionen, insbesondere die Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen, im AdR einbringen und engagieren. Es ist daher konsequent, wenn der AdR in seiner Erklärung vom 13. November 2001 über „Die Rolle der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen im gemeinschaftlichen Beschlußfassungsprozeß“ dazu einlädt, für die dritte Mandatsperiode führende politische Vertreter als Mitglieder zu benennen, die sich als seine Repräsentanten aktiv und kontinuierlich an der politischen Ausschussarbeit beteiligen.<sup>91</sup> Insofern ist zu begrüßen, dass eine Reihe namhafter politischer Repräsentanten dem AdR in seiner dritten Mandatsperiode angehören werden. Genannt seien die Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg, Bayern, Saarland, Schleswig-Holstein und Hamburg (Erster Bürgermeister); alle neun Landeshauptmänner aus Österreich; die Präsidenten aller Regionen Spaniens und Belgiens sowie der Chefminister aus Schottland; die Präsidenten zahlreicher italienischer und französischer Regionen, unter ihnen *Valéry Giscard d'Estaing*, Präsident des Konvents für die Reform der Europäischen Union und Präsident des Generalrates der Auvergne.

Diese **politische Profilsuche** muss jedoch in gleichem Maße mit **fachlicher Kompetenz** unterfüttert werden. Politische Repräsentanz vermag Mängel der inhaltlichen Qualität der Arbeit des AdR nicht zu überdecken. Insofern ist derzeit ein **doppeltes Defizit** auszumachen: Zum einen fungieren an Stelle der **bedeutenden politischen Repräsentanten** des Ausschusses in den Plenarsitzungen immer häufiger ihre bestellten Vertreter.<sup>92</sup> Zum anderen wird das notwendige **Expertenwissen in die Fachkommissionen nur unzureichend eingebracht** und damit ihre Vorfilterfunktion nicht ausreichend genutzt. Dies ist auf die zu knappen Stellungnahmefristen zurückzuführen, die es in der Praxis nicht erlauben, eine Rückkopplung zu den Experten in den Kommunen und Regionen herzustellen. Die Lösung dieses Problems ist allerdings nicht vorrangig in einer

90 Vgl. Bericht für die Ministerpräsidenten- und Europaministerkonferenz (Anm. 7), S. 27.

91 CdR 191/2001, Ziff. I.4.

92 Zur Vertretungsregelung in den Fachkommissionen vgl. Art. 5 Abs. 2 GO.

Neustrukturierung des AdR durch den Einbau einer Arbeitsebene zu sehen. Denn die unzureichende Arbeitsebene des AdR kann zumindest teilweise durch die subnationale Verwaltungsinfrastruktur aufgefangen werden. Hierauf können sich die Mitglieder des Ausschusses stützen, auch wenn dies im Einzelfall von der Stellung des Mitglieds und der Verwaltungskultur des Mitgliedstaats abhängt, aus dem der Berichterstatter stammt (vgl. Kap. III.2.1). Darüber hinaus ist eine vermehrte Einbindung wissenschaftlichen Sachverständigen schon innerhalb der derzeitigen Organisationsstrukturen des AdR möglich, indem etwa die von den Mitgliedern benannten Sachverständigen die Arbeit der Fachkommissionen begleiten<sup>93</sup> oder die **Sekretariate der Fraktionen** mehr als bisher als informelle Arbeitsebene genutzt werden. Für eine bessere Beratungskultur kann in der Praxis aber letztlich auch dann nur eine **Verlängerung der Stellungnahmefristen** sorgen, da die bisherigen zeitlichen Vorgaben es regelmäßig nicht zulassen, die Arbeitsebene effektiv an der Erarbeitung der Stellungnahme zu beteiligen. Die Rückkoppelung des Ausschusses an das Expertenwissen auf der Arbeitsebene scheitert nämlich an den zeitlichen Vorgaben für die Befassung mit den ihm aufgetragenen oder von ihm unter spezifischen regionalen Interessen befürworteten Stellungnahmen nach Art. 265 Abs. 2 S. 1 zweiter Halbsatz EGV.

Dieses Defizit hat Auswirkungen auf die **Qualität der Stellungnahmen des AdR**, die sich aus der Sicht der Adressaten dieser Voten, aber auch der hiermit befassten Praktiker eher durch **abstrakte politische Forderungen** denn durch konkrete, auf Umsetzung bedachte Vorschläge auszeichnen. Im Vergleich zu den Stellungnahmen des **Europäischen Parlaments** ergeben sich daraus erhebliche qualitative Unterschiede. Diese enthalten in weit höherem Maße konkrete Vorstellungen, liefern fundierte Begründungen und lassen im Übrigen auch erkennen, wie sich der Beschlussgegenstand im Verlauf der Beratungen entwickelt hat. Auch wenn zu berücksichtigen ist, dass beide Institutionen eine sehr unterschiedliche Rolle im europäischen Institutionengefüge spielen, so macht dieser Vergleich doch ein noch **nicht ausgeschöpftes politisches Gestaltungspotential** beim AdR deutlich. Ausschlaggebend hierfür ist allerdings auch das **Selbstverständnis des AdR** bei der Abgabe seiner Stellungnahmen. Bei ihm scheint das Grundverständnis vorzuherrschen, er nehme eine **gutachterliche Position** zur Koordinierung der oft sehr unterschiedlichen, auf der subnationalen Ebene vertretenen Standpunkte ein. Die hieraus resultierende **allgemeine Bewertung** des Gegenstandes ist jedoch für die Adressaten der Stellungnahmen insbesondere bei Gesetzgebungsvorhaben **nur bedingt von Interesse** und macht sie praktisch **kaum verwertbar**. In einem reformierten Ausschuss müssen die formu-

93 Nach Art. 54 GO können sich die Mitglieder der Fachkommissionen von einem Sachverständigen unterstützen lassen (Abs. 1). Eine Fachkommission kann im Rahmen ihrer Arbeiten sowie zur Unterstützung der von ihr eingesetzten Arbeitskreise Sachverständige bestellen.

lierten politischen Standpunkte und Bewertungen daher mehr als bisher mittels der Einbindung des fachlichen Sachverständigen in die Erarbeitung konkreter Standpunkte oder Änderungsvorschläge münden. Dieses Reformanliegen verweist zurück auf die Notwendigkeit einer transparenten Gestaltung der Stellungnahmen (vgl. Kap. III.2.3).

#### 4. Die „Mittlerrolle“ des AdR zwischen subnationaler Verwaltung und Europäischer Kommission

Bei der Kanalisierung des spezifisch kommunalen und regionalen Erfahrungswissens fällt dem AdR eine „Mittlerrolle“ zu. Diese erfüllt er gegenüber sämtlichen Unionsorganen, in besonderem Maße jedoch gegenüber der Europäischen Kommission.

Diese **Mittlerfunktion** erfüllt der AdR nicht nur in seiner Eigenschaft als politische Plattform subnationaler Interessenbündelung, sondern durchaus im Rahmen der ihm übertragenen beratenden Befugnisse. Allerdings fließt zum einen – mit Blick auf den Mitgliedstaat Deutschland – Expertenwissen der subnationalen Verwaltung unmittelbar von den Landesregierungen, den kommunalen Spitzenverbänden und den Büros der Ländervertretungen in die Arbeit der Europäischen Kommission ein. Indes erscheint es für die Vermittlung des spezifisch subnationalen Erfahrungswissens effektiver, dieses über die Stellungnahmen des AdR in die Kommission zu tragen. Hierfür muss dieses subnationale Erfahrungswissen aber in konkrete Forderungen und substantiierte Begründungen einmünden. Die **Hauptfunktion des AdR** als „Mittler“ besteht dabei primär darin, gemeinsame Erfahrungen der Gemeinden und Regionen mit einem politischen Impuls zu versehen und als Position der unterstaatlichen Gliederungen an die Gestaltung des europäischen Integrationswerks heranzutragen.

Mit Blick auf die Mittlerrolle gegenüber der Kommission sind dabei **zwei Tendenzen** festzustellen: Einerseits gestaltet sich auch die **informelle Zusammenarbeit mit dem AdR zunehmend effektiv**. Belege hierfür bilden in institutionell-organisatorischer Hinsicht die erfolgte „Dezentralisierung“ in der Europäischen Kommission, nach der nicht mehr das Generalsekretariat, sondern die jeweiligen Generaldirektionen als direkte Ansprechpartner für den AdR fungieren, sowie die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen beiden Institutionen auf der Grundlage des Protokolls über die Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und dem Ausschuss der Regionen.<sup>94</sup> Eine andere Tendenz betrifft die Praxis der Kommission, **Debatten** – etwa über den Kohäsionsbericht – **für möglichst viele europäische Gremien zu öffnen**, um

94 DI CdR 81/2001.

an Entscheidungen über die künftige Integrationspolitik eine Vielzahl von Akteuren zu beteiligen. Dadurch wird es aber auch schwierig, die spezifischen Interessen der Gemeinden und Regionen einzubringen, da diese in der Flut der Stellungnahmen anderer Institutionen der Union, der Mitgliedstaaten, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Interessengruppen, der Nicht-Regierungsorganisationen und Universitäten unterzugehen drohen. So besteht die Gefahr, dass die Kommission den AdR eher als eine Art **Lobby** denn als eine europäische beratende Versammlung zur Vertretung der subnationalen Ebene ansieht.

#### IV. Die Einbindung des AdR in das politische Netzwerk von Europäischer Union – Mitgliedsstaaten – Regionen und sein Verständnis als Vertretung von Bürgerinteressen

Autorität und Wirkmacht des Ausschusses der Regionen bestimmen sich nicht zuletzt auch nach seinem Gewicht, das er jenseits institutionalisierter Verfahren in das *politische* Netzwerk von Union, Mitgliedstaaten und Regionen einzubringen vermag. Signifikante Parameter sind insoweit die Rolle, die er bei der Umsetzung des Grundsatzes der Subsidiarität auf europäischer Bühne sowie als Bindeglied zwischen Union und ihren Bürgern spielt. Zur Vermittlung bürgernahe Positionen können Mitglieder der Landes- und Regionalparlamente in den Ausschuss entsandt werden, aber auch Verfahren der Zusammenarbeit zwischen den „föderalen Kammern“ der Mitgliedstaaten und dem AdR entwickelt werden.

##### 1. Das Verhältnis des AdR zu den Regional- und Landesparlamenten sowie zu den zentralen Führungsinstanzen der Gemeinden in den Mitgliedstaaten der Union

Die Einbindung der deutschen Landesparlamente in den Prozess der europäischen Integration kann am Beispiel der „Beteiligungsrechte“ des Thüringer Landtags illustriert werden, da die hier erhobenen Befunde mit Blick auf die Einflussphären von Exekutive und Legislative im Wesentlichen verallgemeinerungsfähig sind.

Die Gesetzgebungsorgane der Länder koordinieren auch ihre Forderungen hinsichtlich einer institutionellen Beteiligung am europäischen Integrationsprozess im Rahmen der **Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente**. Seit 1986 fordert die Konferenz in ihren Stellungnahmen zum einen eine stärkere Einbindung der parlamentarischen Ebene in den nationalen Abstimmungs- und Koordinierungsprozess und zum anderen ein

kompetentielle sowie eine institutionelle Stärkung der AdR. Auf der Ebene der Landtagsdirektoren ist eine eigene **Arbeitsgruppe** eingerichtet worden, die ausschließlich Fragen erörtert, die im Zusammenhang der europäischen Integration stehen.

Die deutschen Landesparlamente erhoben frühzeitig die Forderung, insbesondere an der Benennung der Mitglieder im Ausschuss mitwirken zu können. So fasste die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Landesparlamente am 27./28. Oktober 1994 folgende Entschließung:

„Die Präsidentinnen und Präsidenten bekräftigen ihre Forderung, daß die Landesparlamente angemessen im Ausschuss der Regionen vertreten sind. Ferner muß es Aufgabe der Landesparlamente sein, die deutschen Vertreter zu wählen oder in anderer Weise an ihrer Benennung mitzuwirken.“<sup>95</sup>

Indes wird der AdR bisher von Repräsentanten der Exekutive dominiert. So befanden sich in der zweiten Mandatsperiode neben den drei Vertretern der kommunalen Ebene unter den 24 deutschen AdR-Mitgliedern nur zwei Parlamentarier.

Dieses Missverhältnis zwischen politischer Rhetorik und tatsächlicher Praxis dürfte zu einem nicht unerheblichen Teil den Landesparlamenten selbst zuzuschreiben sein, wie sich anhand der Beschlusslage des Thüringer Landtags aufzeigen lässt. Die Abgeordneten fassten am 28. Juni 1996 unter dem Titel „Stärkung der Kompetenzen des Ausschusses der Regionen“ folgenden Beschluss:

„Die im Maastrichter Vertrag vorgesehene Beteiligung des Ausschusses der Regionen am Entscheidungsprozeß der Europäischen Union muß weiter entwickelt werden. Dazu muß die demokratische Legitimation des Ausschusses gestärkt werden. So sollten die Mitglieder des Ausschusses über ein politisches Wahlmandat verfügen oder einer politischen Vertretung gegenüber unmittelbar verantwortlich sein. In Deutschland sind die Mitgliedern aus den Ländern von den Landesparlamenten zu wählen (...)“<sup>96</sup>

Gleichwohl sind die vom Freistaat Thüringen entsandten Mitglieder und deren Vertreter Kabinettsmitglieder, die ohne Beteiligung des Landtags ernannt wurden. Parlamentarische Defizite zeigen sich darin, dass in der zweiten Legislaturperiode der Ausschuss für Justiz- und Europaangelegenheiten des Thüringer Landtags mehrfach einstimmig Empfehlungen in europapolitischen Angelegenheiten beschloss – darunter die Empfehlung, vor der endgültigen Ernennung der Mitglieder des AdR durch den Europäischen Rat „eine Wahl im Landtag durch-

<sup>95</sup> Vgl. Protokoll der 74. Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente am 27./28. Oktober 1994 in Ludwigsburg, S. 27.

<sup>96</sup> Vgl. Plenarprotokoll des Thüringer Landtages 2/40, S. 3219ff.

zuführen<sup>97</sup> –, sich jedoch nicht die nach § 53 Abs. 4 GOThürLT notwendige Anzahl von zehn Abgeordneten (bzw. einer Fraktion) fand, um die Thematik als Antrag in den Landtag einzubringen. Der Landtag und seine Fraktionen waren entweder nicht gewillt oder nicht in der Lage, sich in dieser Frage mit der Landesregierung vor dem Beginn der jeweiligen Mandatsperiode des AdR auseinanderzusetzen.

Ein ähnliches Bild ergibt sich hinsichtlich der Unterrichtung des Landtages durch die Landesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union nach Art. 67 Abs. 4 ThürVerf. Dort heißt es: „Die Landesregierung unterrichtet den Landtag rechtzeitig insbesondere über Gesetzentwürfe der Landesregierung, Angelegenheiten der Landesplanung und -entwicklung, geplante Abschlüsse von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen, Bundesratsangelegenheiten und Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaft, soweit diese für das Land von grundsätzlicher Bedeutung sind.“ Diese Regelung soll es ebenso wie die Parallelbestimmungen in anderen Landesverfassungen<sup>98</sup> dem Parlament ermöglichen sich rechtzeitig im Entscheidungsprozeß zu positionieren. Die Vorschrift bildet einen Ausschnitt aus dem erweiterten verfassungsrechtlichen Spektrum der den Landtagen verfügbaren Kontrollinstrumentarien. Sie stellen eine Reaktion auf den Wandel der Parlamentsfunktionen dar und tragen den schon seit Jahren auf dem Betreiben der Konferenz der Parlamentspräsidenten in allen deutschen Ländern gestellten Forderungen nach einer Reform der Parlamentsarbeit Rechnung.<sup>99</sup> Der **Thüringer Landtag** wurde indes **in der dritten Legislaturperiode auf der Grundlage dieser Verfassungsbestimmung nicht unterrichtet**, weder zu europäischen Themen im Allgemeinen noch zum AdR im Besonderen. Auch die Einbeziehung des Landtagsausschusses für Bundes- und Europaangelegenheiten seitens der Landesregierung muss in Thüringen als rudimentär bezeichnet werden. Unterrichtungen durch die Landesregierung erfolgten zumindest in der dritten Legislaturperiode lediglich in Form der Übersendung der Tagesordnungen des AdR vor den jeweiligen Sitzungen. Damit kommt nur ein nachträglicher Selbstbefassungsantrag der Abgeordneten nach § 74 Abs. 2 GOThürLT zu einzelnen Themen in Betracht, die den AdR betreffen. Im Ergebnis hat sich der Ausschuss in der dritten Legislaturperiode nicht mit dem AdR beschäftigt. Auch aus dem Landtag werden offensichtlich nur selten Fragen an die Landesregi-

97 Vgl. Landtags-Drs. 2/2453 v. 28.11.1997.

98 Vgl. auch Art. 50 S. 2 BerlVerf, Art. 94 S. 2 BrandVerf, Art. 79 S. 2 BremVerf, Art. 32 Abs. 1 Nr. 5 HambVerf, Art. 39 S. 2 M-VVerf, Art. 25 S. 2 NdsVerf, Art. 89 b Abs. 1 Nr. 7 RhPfVerf, Art. 62 S. 2 SaAnhVerf und Art. 22 S. 2 SchlHVerf sowie insbesondere Art. 34 a Abs. 2 Bad.-Württ. Verf.

99 Vgl. A. Stiens, Chancen und Grenzen der Landesverfassungen im deutschen Bundesstaat der Gegenwart, 1997, S. 101ff., 311f.

–  
 rung gerichtet,<sup>100</sup> womit ein **parlamentarisches Desinteresse** zum Ausdruck kommt. Dieser Befund verwundert vor allem deshalb, weil – wie ausgeführt – die Unterrichtungspflicht auf Forderungen der Konferenz der Parlamentspräsidenten zurückgeht, die die Informationsrechte der Parlamente sogar verfassungsrechtlich verankert sehen wollte.

Einen entsprechenden politischen Willen vorausgesetzt, kann der Landtag ungeachtet des in der Praxis unzureichenden förmlichen Beteiligungsverfahrens im Rahmen schlichter **Selbstbefassung** zu allen europapolitischen Angelegenheiten im Einzugsbereich der Länderkompetenzen Stellung nehmen. Auch einer informellen Zusammenarbeit mit dem AdR stehen keine Hindernisse entgegen. Doch scheitern solche Verstöße häufig am Interesse, aber auch an den Kapazitäten der Landtagsabgeordneten.

Im Ergebnis bestätigt sich abermals das häufig beschriebene Dilemma einer weitgehenden „Entparlamentarisierung“ der Europapolitik der Landesregierungen. Die **Verdrängung des „Kompetenzföderalismus“ zugunsten eines „Mitwirkungsföderalismus“**<sup>101</sup> geht auf Kosten der Landesparlamente<sup>102</sup> – zumindest bei einer Analyse der förmlichen Beteiligungsverfahren. Ihnen wird insoweit die Möglichkeit der politischen Gestaltung durch die Landesregierung entzogen, ohne dass sie auf nationaler oder supranationaler Ebene – und sei es auch nur bei der „Instruktion“ der vom jeweiligen Land entsandten Mitglieder anlässlich der Abfassung einer beratenden Stellungnahme im Ausschuss der Regionen – ein Wirkungsfeld erhalten. Die Landesregierungen beanspruchen auch dort für die Mitarbeit – wie bereits für die Europapolitik der Länder insgesamt – die Entscheidungs- und Handlungsprerogative. Gleichwohl haben sich die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente anlässlich ihrer Konferenz vom 2. bis 4. Juni 2002 nicht auf eine Forderung nach Stärkung ihrer Einflussmöglichkeiten auf die landesrelevante Europapolitik der Landesregierungen verständigen können. Stattdessen wird ein Ausgleich durch neue politi-

100 Vgl. zuletzt aber die Große Anfrage der Fraktion der CDU-Fraktion im Thüringer Landtag „Die anstehenden europapolitischen Herausforderungen“; Landtags-Drs. 3/1675 v. 21.6.2001.

101 Vgl. hierzu Chr. Engel, Kooperativer Mehrebenen-Föderalismus in Europa, Jahrbuch des Föderalismus 2001, 497ff., der die Mitwirkungsverfahren von Belgien, Deutschland, Großbritannien, Italien, Österreich und Spanien vergleicht; V.M. Hackel, Subnationale Strukturen im supranationalen Europa, S. 66ff.; zu Österreich: H. Schäffer, Fs. H. Schambeck, S. 1003ff.; R. Halfmann, Entwicklungen des deutschen Staatsorganisationsrechts, S. 327ff.

102 Vgl. R. Johné, Die deutschen Landtage, S. 81.; K. Schmalenbach, Föderalismus und Unitarismus, S. 44f.; H. Schneider, Landesparlamentarismus in der Bundesrepublik, S. 125ff., 139f.; R. Lang, Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates, S. 222ff., 270f.

sche Gestaltungsformen des „kooperativen Föderalismus“ horizontaler und vertikaler Art gesucht.<sup>103</sup>

Eine substantielle Einflussnahme der Länder im Sinne eines echten „**Beteiligungsföderalismus**“ ist somit nur den Landesregierungen im Rahmen des nationalen Beteiligungsverfahrens nach Art. 23 Abs. 2 und 4 bis 7 GG i.V.m. dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union<sup>104</sup> möglich. Dieser **Exekutivföderalismus**, in dem der Bundesrat als „Sprachrohr“ der Länder agiert, wird wohl auf absehbare Zeit in **europäisches Standbein** bleiben.<sup>105</sup> Freilich stellt sich die grundsätzliche Frage, inwieweit überhaupt Bedarf und Raum für eine Beteiligung der Landesparlamente am Wirken des AdR selbst besteht.

Für die Gemeinden und die kommunalen Spitzenverbände sind auf mitgliedstaatlicher Ebene **keine institutionalisierten Vorkehrungen einer Beteiligung in europapolitischen Fragen** getroffen worden. Um solche innerstaatlichen Beteiligungsrechte werden die deutschen Kommunen daher weiterhin ringen müssen.<sup>106</sup> Denn eine kompetente Mitarbeit im supranationalen Entscheidungsverfahren dürfte den lokalen Gebietskörperschaften nur möglich sein, wenn sie wie etwa in Österreich<sup>107</sup> – in den innerstaatlichen Willensbildungsprozess einbezogen werden.<sup>108</sup> Im Verhältnis zum AdR werden die Kommunen durch die kommunalen Spitzenverbände mediatisiert, wofür eine entsprechende Interessenbündelung unverzichtbar ist. Der einzige unmittelbare Kontakt zwischen den Gemeinden und dem AdR wird somit durch ihre Repräsentanten im Ausschuss vermittelt, die jedoch in Deutschland über die kommunalen Verbände benannt werden und gegenüber den „Ländervertretern“ deutlich in der Minderheit

103 Thüringer Landtag, Drs. 3/2497, Ziff. 2 und 4; die dort ebenfalls verabschiedete Entschließung zur Weiterentwicklung und Stärkung des Föderalismus, aaO. Ziff. 3, zielt primär auf eine Stärkung der Gesetzgebungskompetenz der Länder gegenüber dem Bund. Vgl. ferner *Johne*, aaO., S. 81; *K. Schmalenbach*, Der neue Europaartikel, S. 112ff.

104 BGBl. 1993 I, S. 313, vgl. hierzu etwa *Schmalenbach*, aaO., S. 104ff.; *Lang*, aaO., S. 130ff.; *R. Hoffmann*, Entwicklungen des deutschen Staatsorganisationsrechts, S. 78ff.

105 Kritisch hierzu *M. Brenner*, DÖV 1992, 904ff.

106 *H. Meyer*, Beteiligung der Kommunen an kommunalrelevanten Rechtssetzungsakten von Bund und Ländern, ZG 1994, 262ff.

107 Art. 10 Abs. 4 B-VG, öst. BGBl. 1992/276.

108 *H.-P. Rill*, in: Schäffer/Stolzlechner, Reformbestrebungen, S. 59 ff.; *B. Gutknecht*, in: H. Schambeck, S. 944f.

sind.<sup>109</sup> Letztlich ist daher mit Blick auf Deutschland ein nur **schwach entwickeltes Verhältnis zwischen dem Ausschuss und der kommunalen Ebene** festzustellen.

## 2. Rückwirkung der Verfahren regionaler Beteiligung im nationalen Willensbildungsprozess (kooperativer Föderalismus) auf den AdR

Der Ausschuss der Regionen ist institutioneller **Ausdruck eines dreistufigen Aufbaus der Europäischen Union**. Neben die Union und die Mitgliedstaaten als maßgebliche politische Organisation treten territoriale Einheiten regionaler wie auch kommunaler Art und werden mit vertraglich verankerten Mitgestaltungsrechten im Integrationsprozess ausgestattet. Die aufsteigende Idee eines „*Europa mit Regionen*“<sup>110</sup> ist bedeutender Ausweis der föderativ-bündischen Struktur der Europäischen Union. Gelingt es dem Ausschuss, die **Anliegen und Interessen der subnationalen Einheiten auf europäischer Ebene zu bündeln und zu koordinieren**, könnte ihm zumindest insoweit die Rolle eines „europäischen Bundesrats“ zufallen. Obwohl im Verfassungsgefüge des Grundgesetzes nicht als ein Organ zur Koordination der Länder ausgewiesen, ist selbst für den deutschen Bundesrat – als Urtyp dieses Ideals – unbestritten, dass die Länder gerade durch ihn „ihren verstärkten Part in den neuen Formen des ‚kooperativen Föderalismus‘ wahrnehmen“.<sup>111</sup> Damit ist aber zugleich die Frage aufgeworfen, ob beide Institutionen – der Bundesrat im nationalen Raum und der AdR als regionales Beratungsgremium der Europäischen Union – unter Vermittlung der Repräsentanten der deutschen Länder ihr Beratungs- und Entscheidungsverfahren – auch thematisch – abstimmen und koordinieren können.

Obwohl etwa in institutionellen Fragen, wie die Kompetenzabgrenzung zwischen Mitgliedstaaten und Europäischer Union, durchaus Raum für eine thematische Verschränkung der Arbeit zwischen dem AdR und dem Bundesrat wäre, findet eine Zusammenarbeit weder in diesem Verhältnis noch mit föderalen oder regionalen Verfassungsorganen anderer Mitgliedstaaten<sup>112</sup> statt. In der Praxis

109 Nach dem *Abkommen* über die Entsendung der Mitglieder und Stellvertreter im Ausschuss der Regionen der Europäischen Gemeinschaft, MinBINW 1993, 1550, entfallen von den 24 dt. Mitgliedern nur drei auf die lokale Ebene.

110 Vgl. zu diesem Terminus *U. Leonardy*, in: T. Evers (Hrsg.), Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa, 1994, S. 156f.

111 *P. Badura*, Staatsrechtssystematische Erläuterungen des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1996, E 4 Rn. 61; vgl. auch *A. Rühmair*, Der Bundesrat zwischen Verfassungsauftrag, Politik und Länderinteressen, S. 151.

112 Zur Mitwirkung des Österreichischen Bundesrates im nationalen Bereich vgl. aus rechtsvergleichender Sicht *Labuda*, Die Mitwirkung des Bundesrates, S. 151ff.

bleibt es bei vereinzelten Kontakten auf der Arbeitsebene. Beschlüsse des Bundesrates bleiben bei der Ausarbeitung von Stellungnahmen des AdR als „Vorarbeiten“ ebenso unberücksichtigt wie die Voten des Ausschusses im Beratungs- und Entscheidungsverfahren des Bundesrats. Die Gründe für das **Fehlen jeglicher vertikaler Politikverflechtung** liegen zum einen in der Schwierigkeit begründet, praktikable Verfahren einer Koordinierung der Standpunkte zu finden, wie sie im innerstaatlichen Raum gegenüber der nationalen Regierung und auf europäischer Bühne gegenüber den Organen Kommission, Rat und Parlament eingenommen werden. Ganz offenkundig mangelt es aber auch an einem entsprechenden politischen Impetus. Eine Intensivierung vorhandener Legitimationsstränge und die Gewährleistung von Transparenz, Stringenz sowie Verantwortung auf nationaler Seite erscheinen namentlich den Vertretern der deutschen Länder im Bundesrat offenkundig aussichtsreicher als eine institutionelle Ausweitung der „Fusionsbürokratie“ und der „Politikverflechtung“ in den supranationalen Bereich. Dabei böten sich regelmäßige Kontakte nicht nur mit dem AdR, sondern auch mit der Kammer für lokale und regionale Gebietskörperschaften des Europarats (KGRE), der Institutionellen Kommission des Europäischen Parlaments und der Parlamentarischen Versammlung des Europarates oder dem Ministerkomitee im Sinne „**demokratischer Dezentralität**“ geradezu an.<sup>113</sup>

Allerdings ist der nationale „Verbundföderalismus mit dem Bundesrat als zentralem Scharnier bisweilen als Innovationshemmnis“ gebrandmarkt worden, da er zur Handlungsschwäche und Legitimationseinbuße des politischen Systems führe.<sup>114</sup> Kooperation und Eigenverantwortlichkeit sind indes keine Gegensätze. Die Abstimmung von bürgernaher Autonomie, die ein dezentrales Suchen nach neuen, flexibleren Lösungen voraussetzt, und großräumiger Integrationsgemeinschaft ist bisher nicht in Angriff genommen worden. Auch insofern bietet sich für die **Erneuerung und Koordinierung der Bundesstaatlichkeit** eine Chance. Entscheidungsverantwortlichkeiten müssen dabei deutlicher werden.<sup>115</sup> Die unzureichende interinstitutionelle Verklammerung des Bundesrates mit dem AdR

113 *Kalbfleisch-Kottsieper* (Anm. 48), Jahrbuch des Föderalismus 2001, 186f.

114 Vgl. statt vieler *D. Grimm*, Das Grundgesetz nach 50 Jahren, S. 55.

115 Vgl. *P. Kirchhof*, Bundesstaatlichkeit als Element des Verfassungsstaates, S. 62, 65, 66; *Chr. Dätner*, Entflechtung der Kompetenzen?, S. 179, lobt Politikverflechtung als Merkmal des bundesdeutschen Föderalismus – sogar als „Garanten für den Bestand der demokratischen Staatsform in Deutschland“; ebenso *Chr. Engel* (Anm. 101), Jahrbuch des Föderalismus 2001, 498, der aber zugleich, aaO., S. 515, zu einem zurückhaltenden Umgang mit dem Begriff des „kooperativen Föderalismus“ und des „Mehrebenensystems“ rät. Das Funktionieren formaler Mitwirkungsverfahren sei in der Wirklichkeit häufiger eher von einer „doppelten Politikverpflichtung“ geprägt, in „der der Staat in zwei Richtungen (verhandelt).“

dürfte in der Praxis darauf zurückzuführen sein, dass dieser sich – entgegen den ursprünglichen Erwartungen der deutschen Länder – nicht zu einem föderalen Organ, sondern im Wesentlichen zu einem Interessenorgan der kommunalen Ebene entwickelt hat (vgl. Kap. V.9.1.) Daraus ergeben sich inhaltliche Divergenzen zwischen beiden Institutionen, aber auch Unterschiede in der Art und Weise ihrer Interessenwahrnehmung und -vertretung.

### 3. Reformbedürftigkeit der Ländermitwirkung über den Bundesrat: politische Gestaltung statt „staatsnotarieller“ Verwaltung

Ohnedies erscheint die **europapolitische Rolle des Bundesrates** als weiteres Hindernis bei der Entwicklung eines alle Ebenen umfassenden „kooperativen Föderalismus“. Wie durch mannigfaltige Beispiele belegt, herrscht hier bei der Behandlung europapolitischer Fragen ein eher **statisches Denken**, das die umfassenden Belange der europäischen Integration nicht ausreichend in den Blick nimmt.<sup>116</sup> Ausweislich der Entschlüsse des Bundesrats zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union,<sup>117</sup> wird schon unter zeitlichen Gesichtspunkten vielfach die Chance vertan, durch rechtzeitige Stellungnahmen auf die europäischen Organe einzuwirken. So wurde die letzte Stellungnahme des Bundesrates hierzu am 1. Dezember 2000, also erst zwei Tage vor dem Außenministertreffen, abgegeben. Hinzu kommt die Praxis, in wichtigen Fragen die Inhalte bereits vorab in der Europaministerkonferenz oder der Ministerpräsidentenkonferenz zu beraten und zu beschließen, so dass der Bundesrat seine europapolitische Verantwortung gleichsam nur staatsnotariell erfüllen kann, anstatt als gestaltender politischer Akteur aufzutreten.<sup>118</sup> Dieser Befund verwundert umso mehr, als ihm Art. 23 Abs. 2 und 4 GG die ausschließliche Vertretung der Länderinteressen in Angelegenheiten der Europäischen Union zuweist.

### 4. Erfolg des AdR bei der Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips

Der AdR gilt gemeinhin als „**institutionelle Einbettung des Subsidiaritätsprinzips**“.<sup>119</sup> Sein zweiter Präsident *P. Maragall i Mira* beanspruchte diesen

116 Vgl. zu dieser Analyse *Kalbfleisch-Kottsieper* (Anm. 48), Jahrbuch des Föderalismus 2001, 185ff.

117 Vgl. die Beschlüsse des Bundesrates v. 14.7.2000 (BR-Drs. 378/00) und v. 1.12.2000 (BR-Drs. 666/00).

118 Vgl. zu diesem Befund *Kalbfleisch-Kottsieper* (Anm. 48), Jahrbuch des Föderalismus 2001, 185.

119 *St. U. Pieper*, Subsidiarität, S. 241; *Blanke*, in: Grabitz/Hilf (Anm. 15), vor Art. 263-265 Rn. 3, 23.

Grundsatz sogar als „Visitenkarte“ des neuen Gremiums.<sup>120</sup> Subsidiarität wurde von den europäischen Regionen anlässlich der Regierungskonferenz zur Politischen Union als „Struktur-“, „Ordnungs-“ und „Architekturprinzip“ zum Leitbild des neuen Organisationsgefüges der Union erklärt. Mit ihrer Erhebung zur maßgebenden verfassungsrechtlichen Richtschnur der Union verbanden insbesondere die deutschen Ländern die Absicht, zu einer – justitiablen – Abgrenzung der supranationalen Zuständigkeiten von jenen der Mitgliedstaaten und der subnationalen Gebietskörperschaften zu gelangen.<sup>121</sup> Durch die vertragliche Verankerung sollte das bisher in der Entwicklung der Gemeinschaft vernachlässigte Prinzip der Differenzierung zu Lasten der übermächtigen Einheitsidee gestärkt werden. In seinem Lichte forderten die Regionen, als „dritte Ebene“ neben den mitgliedstaatlichen Einheiten in den Gemeinschaftsverträgen anerkannt und in ihren Zuständigkeiten durch eine klare Kompetenzabgrenzung vor Übergriffen anderer Akteure der Integration geschützt zu werden.<sup>122</sup> Art. 5 EGV wird dabei mit dem Ziel einer mittelbaren regionalen Kompetenzerhaltung eine Vorrangregel zugunsten der staatlichen Ebene entnommen und die Intensität jeder Gemeinschaftsmaßnahme dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unterworfen.<sup>123</sup> Der übergeordneten Einheit wird so jeweils nur das an Aufgaben zugestanden, was die kleinere Einheit selbständig nicht zu leisten vermag.<sup>124</sup>

Als „Subsidiaritätsgewissen der Europäischen Union“ (*E. Teufel*) sollte dem Ausschuss nach dem Willen seiner Initiatoren die Rolle eines Wächters über die föderative Entwicklung der Gemeinschaft zuwachsen.<sup>125</sup> Insbesondere schien er dazu berufen, auf die Gestaltung einer den regionalen Erfordernissen entsprechenden Regionalpolitik der EG hinzuwirken, die den Regionen einen weitestpolitischen Gestaltungsspielraum belässt. Dies galt nach Ansicht des AdR ungeachtet des Umstandes, dass der in Art. 5 Abs. 2 EGV normierte Grundsatz lediglich das Verhältnis der Mitgliedstaaten zur Gemeinschaft betrifft und deshalb

120 Vgl. *Wiedmann* (Anm. 21), EuR 1999, 68.

121 *H. Lübke*, Föderalismus und Regionalismus in der Europäischen Union, 1995, S. 117; *W. Clement*, Rede vor der Humboldt-Universität v. 12.2.2001, sub IV, VI ff.

122 Vgl. Beschluß der MPK v. 20./21.12.1990, abgedr. bei *J. Bauer* (Hrsg.), Europa der Regionen, 1992, S. 117 ff.; BR-Drs. 279/89, Ziff. 6; BR-Drs. 220/90, Ziff. 5; BR-Drs. 780/90, Ziff. II; *Th. Wiedmann*, Idee und Gestalt der Region in Europa, S. 313; *den* (Anm. 21), EuR 1999, 69.

123 *Chr. Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip, S. 155.

124 *H. Schnoor*, Föderalismus – Chance für Europa, 1993, S.19; EP, Entschl. v. 18.11.1993 ABl. 1993 C 329/279, Ziff. 5 und 6; CdR 302/98.

125 BR-Drs. 810/92, Ziff. 3; vgl. ferner *Blanke*, in: *Grabitz/Hilf* (Anm. 15), vor Art. 263 265 EGV, Rn. 3, 12.

nur eine mittelbare Schutzwirkung zugunsten der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften entfalten kann.<sup>126</sup>

Diese Selbsteinschätzung des AdR und die hiermit gleichlaufenden Erwartungen der deutschen Länder stehen indes in auffälligem Widerspruch mit der Praxis der gemeinschaftlichen Gesetzgebung und ihrer Begleitung durch den AdR. Denn trotz entsprechender Forderungen des Ausschusses, Art. 5 Abs. 2 EGV müsse auch die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften ausdrücklich schützen, soweit sie nach nationalem Verfassungsrecht eigene gesetzgeberische Befugnisse besitzen,<sup>127</sup> wird ihm auch sekundärrechtlich **keine Wächterfunktion im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip** zuerkannt. Insbesondere weist das „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ dem AdR keine besonderen Funktionen zur Sicherung der „strikten Beachtung und kohärenten Anwendung dieser Grundsätze“ zu; die Sphäre subnationaler Kompetenzen wird nicht einmal erwähnt.<sup>128</sup>

Auch in der Arbeit des AdR findet dieser Anspruch kaum eine Resonanz. Der Ausschuss scheint in diesem Anliegen eher gespalten und verunsichert. Zwar haben manche Regionen, insbesondere solche, die wie die deutschen Länder über Gesetzgebungsbefugnisse verfügen, in der Vergangenheit mehrfach negative Voten zu Initiativen der Kommission mit der Begründung eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip abgegeben. Diese Positionen waren jedoch nicht unerheblich vom „deutschen“ Verständnis des Subsidiaritätsprinzips geprägt. Sie standen damit regelmäßig in einem Gegensatz zu den Interessen der Ausschussmehrheit, also den Vertretern der lokalen Ebene, die sich auf Initiativen der Europäischen Kommission im AdR „einließen“ und hierzu eine Stellungnahme abgeben wollten. Somit ist ein unterschiedliches Verständnis des Subsidiaritätsprinzips und gleichzeitig eine unterschiedliche Gewichtung der politischen Interessen zwischen den lokalen Vertretern und den Repräsentanten der „starken“ Regionen zu beobachten. Da der AdR durch ein konsequentes Eintreten für Subsidiarität zudem eigene Stellungnahmen unter Verweis auf den Rege-

126 Stellungnahme zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union, CdR 136/95, Anhang S. 3; *J. Jones*, The Committee of the Regions, subsidiarity and a warning, E.L.Rev. 1997, 312ff.

127 Stellungnahme zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union, CdR 136/95; Bericht „Regionen und Städte – Säulen Europas“ („Stoiber/Gomes-Bericht“), CdR 23/97, S. 8; vgl. zur einer entsprechenden Erklärung von Belgien, Deutschland und Österreich zum Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit die Stellungnahme „Für eine echte Subsidiaritätskultur! Ein Appell des Ausschusses der Regionen“, CdR 302/98, Ziff. 1.3.2.

128 *Wiedmann* (Anm. 21), EuR 1999, 69 f.; *R. Hrbek*, Das Subsidiaritätsprinzip in der EU – Bedeutung und Wirkung nach dem Vertrag von Amsterdam, Jahrbuch des Föderalismus 2000, 510 (527ff.).

lungsvorrang der nationalen und subnationalen Einheiten verweigern müsste und sich damit in gewissem Maße seiner eigenen Bedeutung berauben würde, kann der noch immer mit großen Erwartungen und Hoffnungen verknüpfte Grundsatz **in der Alltagsarbeit des Ausschusses nur höchst unzureichend umgesetzt** werden.<sup>129</sup> Auch den deutschen Ländern gelingt es im Einzelfall nicht, Verbündete für einen Kurs zu finden, der konsequent eine Begrenzung der Maßnahmen der Gemeinschaft auf das „für die Erreichung der Ziele des Vertrags erforderliche Maß“ verfolgt.

Danach kann der Ausschuss schwerlich als Garant der Subsidiarität gewürdigt werden. Es ist ohnehin bezweifelt worden, dass er mit den in ihm repräsentierten subnationalen Einheiten hierfür das richtige Organ sei. Der eigentliche Ort der Institutionalisierung des Subsidiaritätsinteresses aus europäischer Ebene sei der Rat als das Organ umfassender mitgliedstaatlicher Interessenwahrnehmung.<sup>130</sup> Es mehren sich denn auch die Anzeichen, dass die konstitutionellen Regionen, insbesondere die deutschen Länder, im Rahmen der nationalen Beteiligungsverfahren und damit innerhalb der mitgliedstaatlichen Institutionen die Wahrung dieses Grundsatzes anmahnen und auf diesem Wege die Auseinandersetzung im Rat zu beeinflussen versuchen (vgl. Kap. V.9.1). Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang auch die gemeinsamen Initiativen der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen<sup>131</sup> sowie deren Aktivitäten im Rahmen der VRE. Die übrigen der im AdR vertretenen Gebietskörperschaften sehen den Wert der Subsidiarität hingegen zumeist darin, dass sie an der Debatte über die europäische Gesetzgebung überhaupt teilnehmen können.

Die rechtliche Ausgestaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes beruft den Ausschuss indes auch nicht in eine Hüterrolle. Dies liegt zum einen an der vollständigen Ausklammerung des AdR anlässlich der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 25. Oktober 1993 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Verfahren zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, vor allem aber an dem geringen normativen Gehalt des Art. 5 Abs. 2 und 3 EGV und seiner nach wie vor umstrittenen Justitiabilität.<sup>132</sup> Folglich verbleiben

129 Vgl. *Vontz* (Anm. 41), *EUROPA kommunal* 2/2002, S. 69f.

130 *A. v. Bogdandy/J. Bast*, Die vertikale Kompetenzverordnung der Europäischen Union *EuGRZ* 2001, 441 (456).

131 Vgl. Gemeinsames Positionspapier der Regionen mit eigenen Gesetzgebungsbefugnissen bezüglich der Regierungskonferenz v. 20.9.2000 sowie die Politische Erklärung der konstitutionellen Regionen Bayern, Katalonien, Nordrhein-Westfalen, Salzburg, Schottland, Wallonien und Flandern, sub I.2.

132 Vgl. zum Streitstand *M. Kennemer*, Justitiabler Föderalismus, S. 260ff.; *G. Lienbacher* in: J. Schwarze, *EU-Kommentar*, 2000, Art. 5 EGV Rn. 25 f.

dem AdR im Wesentlichen nur politische Mittel, um sich – wenn denn von ihm gewollt – zum Verfechter der Subsidiarität zu machen.

##### 5. Wird der AdR seinem Anspruch gerecht, als Vermittler zwischen Brüssel und den Bürgern vor Ort aufzutreten?

Als „Sprachrohr des Vollzugs“<sup>133</sup> fällt den im Ausschuss vertretenen Regionen in geteilter Verantwortung mit den Kommunen eine bedeutende politische Rolle zu, die sie im Sinne einer bürgernahen Verankerung des europäischen Aufbaues und einer Stärkung der demokratischen Legitimation der EG wahrnehmen müssen. Denn zur Beantwortung der drängenden Zukunftsfragen bedarf es des gesamten Spektrums der konkreten Erfahrungen mit den „vor Ort“ existierenden Problemen und den hierfür – auch im Wege des regionalen und kommunalen Vollzugs nationaler und supranationaler Gesetzgebung – erarbeiteten Lösungsstrategien. Der AdR selbst betrachtet es als Aufgabe der Regionen und Kommunen, zu einer öffentlichen Meinungsbildung für die weitere Entwicklung der Union mittels einer intensiven sowie bürgernahen Informationspolitik beizutragen und sich so zu einem **Bindeglied zwischen der Union und den Bürgern Europas** entwickeln.<sup>134</sup> So hat er denn selbst den Anspruch formuliert, als Vermittler zwischen Brüssel und den Bürgern vor Ort aufzutreten. „Bürgernähe ist nach Auffassung der in Salamanca versammelten regionalen und lokalen Gebietskörperschaften das wesentliche Ziel und zugleich die Grundlage für das Handeln der Europäischen Union. Für den Bürger ist das Gefühl der Bürgernähe mit ‚guter Politik‘ gleichzusetzen, d.h. mit derjenigen, die den Bedürfnissen der Gesellschaft Rechnung trägt und für Solidarität unter ihren Mitgliedern sorgt.“<sup>135</sup>

Diesem Anspruch – oftmals als Streben nach einem europäischen „Wohlgefühl“ karikiert – ist der AdR bisher nicht gerecht geworden. Es ist ihm sogar vorgeworfen worden, dass es sich bei der von ihm thematisierten „Bürgernähe ... eher um ein politisches Schlagwort als einen konkreten Versuch (handle), Bürger tatsächlich stärker in die Politik der EU einzubinden.“<sup>136</sup> Für ein glaubwürdiges Wirken auf diesem Gebiet fehlt es bereits an einer hinreichenden Wahrnehmung der Tätigkeit des AdR bei den Bürgern, den europäischen Unternehmen wie auch auf den unteren Verwaltungsebenen der Mitgliedstaaten. Als jüngstes Ge-

133 *I. Pernice*, Der Europäische Verfassungsverbund auf dem Wege der Konsolidierung, *JöR* 48/2000, S. 230.

134 Vgl. den Bericht für die Minister und Europaministerkonferenz (Anm. 7), S. 26ff., 30f.

135 Vgl. *Schlußerklärung*, „Erste Konferenz zur Bürgernähe“ v. 21./22.6.2001, *CdR* 107/2001, Ziff. III.1., 8.b. und c.

136 Vgl. *Vontz*, (Anm. 41), *EUROPA kommunal* 2/2002, S. 70.

schöpf des Gemeinschaftsgesetzgebers vermochte er es bisher nicht, die Bedeutung europapolitischer Anliegen und damit auch den Erfolg seiner Tätigkeit für die Bürger verständlich und nachvollziehbar zu machen.<sup>137</sup> Erfolgreicher agiert hier – zumindest aus Sicht der Länder – der Bundesrat im Verfahren des Art. 23 GG. Der AdR wird daher weiterhin erhebliche Anstrengungen unternehmen müssen, um seine öffentliche Wahrnehmung bei den Bürgern „vor Ort“ zu verbessern. Hierbei könnten ihm die mittlerweile zahlreichen Vertretungsbüros der Regionen in Brüssel helfen. Vor allem aber liegt es am Engagement seiner Mitglieder, ob es dem Ausschuss gelingt, europäische Themen in die Gemeinden und Regionen zu tragen und so zu einer besseren Ausstattung der subnationalen Ebene mit Ressourcen und Kompetenzen beizutragen.

## V. Zur institutionellen Fortentwicklung des AdR

Mit dem Ziel seiner institutionellen Weiterentwicklung hat der AdR zuletzt insbesondere in der Erklärung von Lille vom 9. November 2000<sup>138</sup> eine Reihe von Forderungen erhoben, die aus normativer und rechtspolitischer Sicht die künftige Rolle des Ausschusses bestimmen sollen. Sie verbinden sich mit seinen Erwartungen, die er im Vorfeld der Beratungen des Konvents über die Zukunft der Europäischen Union formuliert hat.<sup>139</sup> Die meisten dieser Anträge stehen bereits seit der Regierungskonferenz von Maastricht auf der Agenda der europäischen Gemeinden und Regionen (vgl. Kap. V.1 – 3).<sup>140</sup> Vor dem Hintergrund der Osterweiterung und des damit verbundenen Zulaufs zahlreicher Vertreter der kommunalen Ebene und kompetentiell eher schwach ausgestatteter Regionen stellt sich für den AdR die weitergehende Frage des künftigen Verhältnisses zwischen starken und schwachen subnationalen Einheiten (vgl. Kap. V.9).

### 1. Der Kampf um die organschaftliche Anerkennung

Der AdR, dessen Status auf ein bloßes Nebenorgan reduziert ist, hat mehrfach mit Nachdruck gefordert, ihm die Stellung eines vollwertigen Unionsorgans

137 Vgl. bereits *Schöbel* (Anm. 62), S. 39.

138 Schlußerklärung der Konferenz „Neue Europäische Entscheidungsstrukturen: Wege zu mehr Demokratie und Bürgernähe“ v. 9.11.2000, CdR 379/2000.

139 Vgl. die Entschließung zur Vorbereitung des Europäischen Rates von Laeken, CdR 104/2001.

140 Vgl. etwa seine Stellungnahme zu „Verfassungsfragen“ der Union, CdR 144/2000.

i.S.d. Art. 7 Abs. 1 EGV zuzuerkennen.<sup>141</sup> Dieses Postulat ist im Kontext der Debatte über eine umfassende Reform des AdR im institutionellen Gefüge der Europäischen Union zu sehen. Sie wiederum weist auf sein Verlangen nach stärkerer Einbindung in den Post-Nizza-Prozess hin, etwa durch eine Vollmitgliedschaft im Konvent zur Vorbereitung der Regierungskonferenz 2004, eine die subnationale Ebene stärkende Kompetenzabgrenzung innerhalb der Union und seine Erhebung in den Rang einer „zweiten Kammer“ neben dem Europäischen Parlament (vgl. Kap. V.9.2, 10).<sup>142</sup>

Selbst bei einer günstigen Entwicklungsprognose dürfte jedoch die Chance, den AdR zu einer „tragenden Säule der Europäischen Union“<sup>143</sup> zu machen, gering sein. Die fortdauernde Dominanz der Nationalstaaten sichert ihnen auch in einer künftigen Gemeinschaftsverfassung eine starke institutionelle Stellung in einer zweiten Kammer.<sup>144</sup> Bereits eine Aufwertung des AdR im Wege der Einräumung eines Vetorechts wäre angesichts der Statusunterschiede zwischen den regionalen und lokalen Untergliederungen der Mitgliedstaaten mit dem Prinzip der Gleichheit der Staaten in ihrer Teilnahme an Internationalen Organisationen kaum zu vereinbaren.<sup>145</sup> Ein entschiedener Gegner jeder institutionellen Stärkung des AdR ist das Europäische Parlament, das bereits in seinem im Januar 1994 vorgelegten „Entwurf einer Verfassung der Europäischen Union“<sup>146</sup> dem Regionalorgan auch in Zukunft lediglich ein Anhörungsrecht zubilligen will. Eine Erhebung des AdR zu einer „Versammlung“, die im Rahmen eines Zwei-

141 Vgl. den sog. „Pujol-Bericht“, Stellungnahme zu der Revision des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, CdR 136/95 S. 5, den Bericht *J. Blancs* über „Die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften als Akteure der politischen Union Europas“, CdR 282/96, S. 5 f., sowie die Entschließung zur Vorbereitung des europäischen Rates von Laeken, CdR 104/2001, Ziff. 6.4.

142 Vgl. Schlußerklärung, Erste Konferenz zur Bürgernähe, Salamanca, 21./22.6.2001, CdR 107/2001, Ziff. 8.a.; Entschließung zur Vorbereitung des europäischen Rates von Laeken, CdR 104/2001, Ziff. 4, 6 und 7.; Entschließung des Ausschusses der Regionen betreffend „Die Beteiligung des AdR an dem Konvent zur Vorbereitung der nächsten Vertragsrevision“, ABl. 2002 C 19/29.

143 Vgl. BR-Drs. 810/92, Ziff. 4.

144 *St. Langer*, Unitarismus und Föderalismus im künftigen Europa, DÖV 1991, 826ff.; *G. Müller-Brandeck-Bocquet*, Ein föderalistisches Europa?, Aus Pol. u. Zeitgesch. 1991, B 45 f.; *C. Deubner*, Deutsche Europapolitik: Von Maastricht nach Kerneuropa?, 1995, S. 77.

145 *T. Stein*, Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, VVDStRL Bd. 53 (1994), S. 26 (42).

146 *Herman-Bericht*, A 3–64/94, Entschl. v. 10. 2. 1994, ABl. 1994 C 61/155; vgl. aber oben bei Anm. 51.

kammersystems an der Festlegung von gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften beteiligt wird“, hatte es schon zuvor abgelehnt.<sup>147</sup>

Gleichwohl ist die Berechtigung der Forderung nach Anerkennung als Organ angesichts der Verantwortung des AdR für eine statusangemessene Vertretung der subnationalen Gebietskörperschaften nicht von der Hand zu weisen. Eine solche Stellung würde Legitimität und Selbstbewusstsein des Ausschusses erheblich stärken. Vor allem das hiermit verbundene *ius standi* vor dem Europäischen Gerichtshof in eigenen Angelegenheiten würde die Tätigkeit des AdR aufwerten und damit mittelbar die Qualität seiner Stellungnahmen beeinflussen. Doch bedarf es für eine solche Aufwertung nicht nur der beständigen Anmahnung, sondern vor allem der erfolgreichen Wahrnehmung der bisher eingeräumten Kompetenzen.<sup>148</sup>

## 2. Einräumung eines Klagerechts zugunsten des AdR

Nach der derzeitigen Rechtslage können weder der AdR selbst noch die in ihm vertretenen Mandatsträger eine Nichtigkeitsklage erheben. Klagebefugt sind allein die Mitgliedstaaten sowie – im Fall des Art. 230 Abs. 4 EGV – die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und die betroffenen Individuen, wobei letztere die Verletzung wesentlicher Formvorschriften zudem im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 234 EGV rügen können.<sup>149</sup> Ein „zur Wahrung seiner Rechte“ im Schrifttum erwogenes Klagerecht des AdR<sup>150</sup> sowie eine Klagebefugnis aus Art. 230 Abs. 4 EGV<sup>151</sup> oder analog Art. 230 Abs. 3 EGV<sup>152</sup> hat sich ebenfalls nicht durchsetzen können. Abgesehen von der eher theoretischen Möglichkeit, dass die Kommission als „Streithelfer“ eine Klage erheben kann, wenn Anhörungsrechte des AdR verletzt sind,<sup>153</sup> können sich die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften allein durch innerstaatliche Vereinbarungen die Klagebefugnis des Gesamtstaates in den sie betreffenden Ange-

147 Entschl. v. 18.11.1993, ABl. 1993 C 329/279, Ziff. 15.

148 Vgl. *Wiedmann* (Anm. 21), EuR 1999, 60ff. (62).

149 *R. Streinz*, in: Tomuschat, Mitsprache der dritten Ebene, S. 56, 71 ff.

150 *Jones* (Anm. 126), E.L.Rev. 1997, 321ff.

151 EP, Entschl. v. 18. 11. 1993, ABl. 1993 C 329/279/281, Ziff. 12; *W. Kahl*, Möglichkeiten und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 3b EGV, AöR 1993, 414 (443f.); *W. Kaufmann-Bühler*, in: Lenz (Anm. 19), Art. 198c Rn. 8.

152 *R. Theissen*, Der Ausschuss der Regionen, S. 245 und 275.

153 Hierzu *Wiedmann* (Anm. 21), EuR 1999, 67.

legenheiten einer Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften zunutze machen.<sup>154</sup>

Zur Stärkung des institutionellen Gewichts des AdR ist seine Forderung, ihm ein Klagerecht in eigenen Angelegenheiten einzuräumen, zu unterstützen. Die derzeitige Rechtslage ist als rechtsstaatlicher „Schönheitsfehler“ (*Th. Wiedmann*) anzusehen, da es inkonsequent erscheint, dem AdR einerseits Anhörungsrechte einzuräumen, ihm aber auf der anderen Seite die Befugnis zu versagen, diese Rechte bei einer möglichen Verletzung einzuklagen. Das Versäumnis des Vertrages von Nizza, dieses Defizit – nach dem ersten Versäumnis in Amsterdam – zu korrigieren, lässt sich wohl allein dadurch erklären, dass die Angelegenheiten des AdR in der gesamten Regierungskonferenz nur eine untergeordnete Rolle spielten. Dies ist nicht zuletzt auf den Umstand zurückzuführen, dass sich die starken Regionen, namentlich die deutschen Länder, durch den AdR nur unzureichend auf europäischer Ebene vertreten fühlen.

## 3. Klagebefugnis zur Wahrung des gemeinschaftsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips

Eine Klagebefugnis des AdR zur Wahrung des gemeinschaftlichen Subsidiaritätsprinzips ist hingegen abzulehnen. Zu wenig hat sich der Ausschuss bislang als Hüter dieses Prinzips verstanden (vgl. Kap. IV.3). Abgesehen davon, dass eine solche Forderung schon deshalb nicht durchsetzbar wäre, ist wegen der beschränkten Justitiabilität des Subsidiaritätsprinzips<sup>155</sup> zudem die Gefahr gegeben, dass eine solche Befugnis politisch instrumentalisiert würde.

## 4. Verzicht auf ein Selbstbefassungsrecht zu Gunsten der obligatorischen Anhörung

Nach Art. 265 Abs. 5 EGV kann der AdR von sich aus zusammentreten und eine Stellungnahme abgeben, wenn er es für zweckdienlich erachtet. Dieses Selbstbefassungsrecht ist weder auf bestimmte Gemeinschaftspolitiken noch darauf beschränkt, dass spezifische regionale oder lokale Interessen berührt sind.<sup>156</sup> Es erlaubt damit dem AdR, sich zur gesamten Breite rechtlicher und politischer Ak-

154 Vgl. § 7 Abs. 1 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der EU und Art. 10 der öst. Bund/Länder-Vereinbarung, öst. BGBl. 1992/775.

155 Vgl. hierzu *Lienbacher*, in: Schwarze (Anm. 132), Art. 5 EGV Rn. 25 ff. m.w.N.

156 Entstehungsgeschichtlich hierzu *Wuermeling* (Anm. 66), EuR 1993, 203.

tivitäten im Bereich des EG-Vertrages zu äußern.<sup>157</sup> Das insoweit unbeschränkte „**Initiativ-Stellungnahmerecht**“, das der AdR gem. Art. 41 Abs. 1 GO auf Vorschlag einer Fachkommission, auf Antrag dreier Mitglieder des Präsidiums oder auf Antrag von 32 Mitgliedern ausübt, wurde anfänglich angesichts der Gefahr einer „Verzettelung“<sup>158</sup> als „**zweischneidiges Schwert**“ (*J. Delors*) angesehen. Wenn es dem Ausschuss nämlich nicht gelingt, sich auf einige für die subnationalen Einheiten der Gemeinschaft besonders wichtige Bereiche von direktem Interesse zu konzentrieren, läuft er Gefahr, als konturenloses Gremium im Institutionengefüge der EG unterzugehen. Da sich auch das Repertoire der Formen, in denen der AdR seine Positionen zum Ausdruck bringen kann, erweitert hat,<sup>159</sup> könnte ein weitergehender Verzicht auf das Selbstbefassungsrecht zugunsten einer Ausweitung der obligatorischen Anhörung erwogen werden.

Indes erscheint es dem AdR inzwischen offensichtlich gelungen zu sein, der Gefahr einer „Verzettelung“ dadurch zu entgehen, dass er sich zu Beginn der zweiten Mandatsperiode ein „**Grundsatzprogramm**“ gegeben hat. Hierin legt er orientiert am jährlichen Arbeitsprogramm der Kommission – die Leitlinien seiner Arbeit fest. In der Praxis haben sich die Initiativstimmungen als wirksames Instrument erwiesen, nicht zuletzt auch wegen der in die Geschäftsordnung des Ausschusses eingebauten verfahrensrechtlichen Filter, etwa der Begründungspflicht durch das antragstellende Mitglied, der Diskussion in der Fachkommission und der erforderlichen Befürwortung der Initiativstimmungen durch das Präsidium mit der Mehrheit seiner Mitglieder (vgl. Kap. II.1). Initiativstimmungen haben sich auch deshalb als **unverzichtbares Mittel der Meinungsbekundung des AdR** herausgestellt, weil sie – im Vergleich zu den Stellungnahmen aufgrund einer Befassung des Ausschusses – eine größere politische Wirkung entfalten. So überbringen einige Fachkommissionen ihre Voten fast ausschließlich mit Hilfe dieses Vehikels. Wichtige politische Anliegen werden der AdR in Initiativstimmungen – so etwa zur institutionellen Weiterentwicklung und zur Regierungskonferenz 2004.<sup>160</sup>

Es ist ferner auf die politische Funktion des Selbstbefassungsrechts hinzuweisen, die es dem AdR ermöglicht, seine Rolle als zusätzliche Bürgervertretung und Sprachrohr der Bürger vor Ort neben dem Europäischen Parlament auszufü-

157 *K. Hasselbach*, Der Ausschuss der Regionen, S. 141.

158 SEK [95] 594.

159 Neben Stellungnahmen treten Berichte und Entschlüsse; vgl. *Hrbek* (Anm. 3) JbEI 1996/97, 83.

160 Vgl. die Nachweise in der Entschlüsselung zur Vorbereitung des europäischen Rates von Laeken, CdR 104/2001, S. 1.

len.<sup>161</sup> Statt eines Verzichtes ist daher nur an eine noch größere Selbstbeschränkung bei der Ausübung des Selbstbefassungsrechts zu denken, wenn und soweit der Bereich der obligatorischen Anhörung ausgeweitet wird und dies mit einer klageweisen Durchsetzungsmöglichkeit einhergeht.

##### 5. Ausweitung der obligatorischen Anhörung auf Materien mit Relevanz für die innerstaatliche Kommunal- oder Regionalpolitik

Neben der akzessorischen Anhörung (Art. 265 Abs. 3 EGV), die in der Praxis nur eine untergeordnete Rolle spielt, und der fakultativen Anhörung (Art. 265 Abs. 1 zweite Variante EGV) wird der AdR nach Art. 265 Abs. 1 erste Variante EGV **obligatorisch** in den im EG-Vertrag vorgesehenen Fällen **angehört**. Eine Anhörung des Ausschusses muss demnach in folgenden enumerativ aufgeführten Fällen erfolgen: nach (1) Art. 71 Abs. 1 im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik; (2) Art. 128 Abs. 2 bei der Festlegung der Leitlinien der Beschäftigungspolitik; (3) Art. 129 Abs. 1 bei Fördermaßnahmen hinsichtlich der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und zur Unterstützung von Beschäftigungsmaßnahmen; (4) Art. 137 Abs. 2 und 3 bei der Verwirklichung verbesserter Arbeits- und Lebensbedingungen; (5) Art. 148 bei der Errichtung des Europäischen Sozialfonds; (6) Art. 149 Abs. 4 erster Spstr. im Bereich der allgemeinen Bildungspolitik beim Erlass von „Fördermaßnahmen“; (7) Art. 150 Abs. 4 bei der Gestaltung der beruflichen Bildung; (8) Art. 151 Abs. 5 erster Spstr. im Bereich der Kulturpolitik beim Erlass von „Fördermaßnahmen“; (9) Art. 152 Abs. 4 Satz 1 im Bereich der Gesundheitspolitik beim Erlass von „Fördermaßnahmen“; (10) Art. 156 Abs. 1 im Bereich des Auf- und Ausbaus transeuropäischer Netze bei der Festlegung von „Leitlinien“ bzw. beim Erlass der „übrigen Maßnahmen“; (11) Art. 159 Abs. 3 beim Beschluss spezifischer Aktionen außerhalb der Gemeinschaftsfonds zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts; (12) Art. 161 bei der Festlegung der Aufgaben, der vorrangigen Ziele und der Organisation der Strukturfonds (Abs. 1); – bei der Festlegung der allgemeinen Regeln wie auch der Effizienz- und Koordinierungsbestimmungen der Strukturfonds (Abs. 1); – bei der Errichtung eines Kohäsionsfonds (Abs. 2); (13) Art. 162 Abs. 1 beim Erlass der Durchführungsbestimmungen für den europäischen Fonds über regionale Entwicklung; (14) Art. 175 in der Umweltpolitik.

Für eine Reihe weiterer Gebiete, denen insbesondere die Regionen große Bedeutung hinsichtlich der künftigen Rechtsgestaltung und Zuständigkeitsverteilung

161 Vgl. hierzu Schlussklärung, „Erste Konferenz zur Bürgernähe“, Salamanca, 21./22.6.2001, CdR 107/2001, Ziff. II.

zumessen, ordnet der EG-Vertrag nach wie vor keine obligatorische Anhörung an: so für die Agrarpolitik (Art. 32ff.), für Entscheidungen über das Rahmenprogramm im Bereich Forschung und technologische Entwicklung (Art. 166) und ebenso wenig für Entscheidungen nach Art. 157 Abs. 3 über unterstützende Maßnahmen in den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Industriepolitik.<sup>162</sup> Dieses **Beteiligungsdefizit im Rahmen der obligatorischen Anhörung** wird jedoch dadurch gemildert, dass der AdR in den genannten Bereichen über ein accessorisches Anhörungsrecht gem. Art. 265 Abs. 3 i.V.m. Art. 198 EGV verfügt und darüber hinaus die Möglichkeit einer fakultativen Anhörung besteht. Insofern weit haben sich AdR und Kommission in einem Protokoll über die Modalitäten ihrer Zusammenarbeit auf Einzelheiten verständigt.<sup>163</sup> Insgesamt betrachtet lässt jedoch die **obligatorische Anhörung nur ansatzweise ein System erkennen**. Der AdR hat daher bereits frühzeitig eine Ausweitung seines obligatorischen Anhörungsrechts auf die Fälle der Anhörung des WSA sowie an Art. 130w Abs. 1, 8e Abs. 1 und Art. 94 EGV (jeweils a.F.) gefordert.<sup>164</sup> Die hiermit verbundene **Frage einer Erweiterung der obligatorischen Anhörung auf Materien mit Relevanz für die innerstaatliche Kommunal- oder Regionalpolitik** (öffentliche Unternehmen, Beihilfen, Rechtsangleichung) ist differenziert zu beurteilen.

Bedenken ergeben sich vor allem daraus, dass es hier im Wesentlichen nicht um das Interesse des einzelnen Bürgers vor Ort, sondern um einen Ausschnitt auf dem Bereich mitgliedstaatlicher Kernkompetenzen in der Wirtschaftspolitik (nationales „Tafelsilber“ – A. Hübner) geht. Durch gemeinschaftsrechtliche Regelungen für öffentliche Unternehmen und supranationale Beihilfe- und Harmonisierungsvorschriften werden oftmals auch Rechte und Pflichten mitgliedstaatlicher Untergliederungen einem „Regelkatalog“ unterstellt, der ihr weiteres wirtschaftliches Handeln bestimmt. Bei den **öffentlichen Unternehmen** (Stadtwerke, Sparkassen oder andere Träger und Eigentümer öffentlicher Unternehmen) ist ebenso wie bei der Daseinsvorsorge die Betroffenheit der subnationalen Ebene evident. Ähnliches gilt für die **Beihilfen**, die von Seiten der Mitgliedstaaten an private Unternehmen oder an andere öffentlich-rechtliche Unternehmen geleistet werden.<sup>165</sup> Auf dem Gebiet der Rechtsangleichung ist schließlich die **Vergabe öffentlicher Aufträge** anzuführen. Auch hier wird die öffentlich-

162 Vgl. R. Hrbek, Fs. B. Börner, S.141f.; E. Bassot, Le Comité des Regions, RevMC 1997/737; Streinz, in: Tomuschat, Mitsprache der dritten Ebene, S. 66.

163 Vgl. Protokoll über die Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und dem Ausschuss der Regionen, DI CdR 81/2001, Ziff. I.2.

164 Vgl. den sog. „Pujol-Bericht“, CdR 136/95, S. 5f.

165 Vgl. hierzu – paradigmatisch – A. Hübner, Normative Auswirkungen des Grundsatzes der Subsidiarität, S. 27ff.

Hand in die Pflicht genommen, indem der Gemeinschaftsgesetzgeber für die verschiedenen Sektoren der Auftragsvergabe ein umfassendes Regelwerk vorschreibt. Diese Beispiele erhellen, dass es angesichts der Geltung der gemeinschaftsrechtlichen Regelungsregime keinen Sinn macht, mittels einer Befassung des AdR die bei der Umsetzung betroffenen nationalen Interessen und Belange auf europäischer Ebene zu thematisieren. Zudem ist zweifelhaft, ob etwa Bund, Länder und Gemeinden angesichts der bloßen Beratungsbefugnisse des AdR seine Einschaltung überhaupt wünschen. Denn soweit Konflikte auftreten, dürften diese besser innerhalb der Mitgliedstaaten lösbar sein.

Andererseits ist jedoch nicht zu verkennen, dass sich der AdR auf allen diesen Gebieten zum Verbündeten der mitgliedstaatlichen Untergliederungen entwickeln könnte. Wird er hierfür derzeit noch als zu schwach angesehen, so könnte gerade eine Ausdehnung seiner Beratungsbefugnisse ihn institutionell stärken. Wenn und soweit der AdR als autorisierter Verteidiger der Subsidiarität und der Interessen „vor Ort“ angesehen wird, folgt hieraus, dass er auch Positionen beziehen darf, die beispielsweise die Daseinsvorsorge betreffen, also einen Bereich, der namentlich in Deutschland stark im kommunalen Aufgabenfeld zentriert ist.<sup>166</sup> Seine Stellungnahme zur Rolle der öffentlichen Kreditinstitute<sup>167</sup> macht zudem deutlich, dass er sich auch im Einzugsbereich der wirtschaftlichen Betätigung zu profilieren versucht und dabei insbesondere mit der insoweit abgegebenen Begründung die Diskussion über die Einwirkung der Politik der Europäischen Gemeinschaft auf die subnationalen Einheiten bereichert. Insofern ist es wohl kein Zufall, dass erstmals in der Geschichte des AdR eine Kampfabstimmung in einer Fachkommission anlässlich der Erteilung des Auftrages zur Berichterstattung über die Daseinsvorsorge stattgefunden hat.

Die Diskussion über eine Stärkung der Anhörungs- bzw. Befassungsrechte des AdR steht nunmehr verstärkt unter **prozeduralen Vorzeichen**. So hat die Europäische Kommission in ihrem Weißbuch „Europäisches Regieren“ angeregt, dass der AdR zukünftig eine proaktivere Rolle einnehmen solle, indem er seine Stellungnahmen und Berichte in einem weitaus früheren Stadium in die Foren der europäischen Politik hineinträgt. Dieser Vorstoß gründet auf der Einschätzung, dass die derzeitige Praxis der Abgabe von Stellungnahmen auf der Grundlage von Vorschlägen der Kommission, des Rats oder des Parlaments die Wirkung der Voten beeinträchtigt. Hiernach soll der Ausschuss insbesondere explorative Berichte erstellen, *bevor* die Kommission Vorschläge unterbreitet. Ferner soll er die lokalen und regionalen Auswirkungen bestimmter Richtlinien über-

166 Vgl. hierzu Hrbek/Nettesheim, Europäische Union und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge.

167 Stellungnahme „Die Bedeutung der öffentlichen Kreditinstitute für eine ausgewogene Entwicklung der Regionen, Städte und Gemeinden in Europa“, CdR 180/2000.

prüfen und der Kommission mitteilen, ob flexiblere Durchführungs- und Umsetzungsmechanismen bestehen, um einen systematischeren Ansatz für ein flexibles Vorgehen in bestimmten Politikbereichen zu ermöglichen.<sup>168</sup> Erste Ansätze einer verbesserten Zusammenarbeit im Hinblick auf eine frühzeitige Befassung des AdR und eine bessere Einbeziehung in die Arbeit der Kommission finden sich bereits in dem gemeinsamen Protokoll über die Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und dem Ausschuss der Regionen.<sup>169</sup>

Damit korrespondieren zumindest teilweise die bereits zuvor erhobenen Forderungen des AdR. Hier machte er eine frühzeitige Befassung durch die Kommission im Vorfeld der Ausarbeitung neuer Gemeinschaftspolitiken, eine stärkere Beteiligung an der Arbeit der Ausschüsse der Kommission, eine aktive Teilnahme an informellen Ratszusammenkünften und eine Zuweisung der Aufgaben geltend, die Auswirkungen der Gemeinschaftspolitiken auf die verschiedenen Territorien der Union „in dem Bestreben einer Stärkung des territorialen Zusammenhalts“ verfolgen zu können.<sup>170</sup> So hat denn der AdR die Vorschläge der Kommission in seiner Stellungnahme zum Weißbuch „Europäisches Regieren“ ausdrücklich begrüßt.<sup>171</sup> Allerdings lassen alle diese Absichtserklärungen, die auf eine **stärkere institutionelle Verzahnung** hinauslaufen, nicht die Stimme verstummen, die ein bloßes Anhörungsrecht des Ausschusses als unzureichend ansehen, „um eine effektive Vertretung kommunaler und regionaler Interessen sicherzustellen.“<sup>172</sup>

#### 6. Angleichung der Mandatsperiode des Ausschusses der Regionen an das Fünf-Jahres-Mandat des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission

Die Ernennung der Mitglieder erfolgt nach derzeitiger Rechtslage auf vier Jahre und endet, nach der durch den Unions-Vertrag von Nizza eingeführten Regelung (Art. 263 IV S. 4 EGV), mit Ablauf des – regionalen oder lokalen – demokratischen Grundmandats. Die Wiederernennung eines Mandatsträgers für eine weitere Amtszeit ist möglich (Art. 263 Abs. 3 S. 2 EGV). Dies entspricht der Reg-

<sup>168</sup> KOM (2001) 428, S. 18ff.

<sup>169</sup> DI CdR 81/2001, Ziff. I. und II.

<sup>170</sup> Vgl. Schlußerklärung, Erste Konferenz zur Bürgernähe, Salamanca, 21./22.6.2001, CdR 107/2001, Ziff. 8.a.

<sup>171</sup> CdR 103/2001, Ziff. 5.7. ff.

<sup>172</sup> A. Vontz (Anm. 41), EUROPA kommunal 2/2002, S. 70; vgl. auch die Entschließung des AdR zur Vorbereitung des Europäischen Rates von Laeken, CdR 104/2001, Ziff. 6.3.

lung des Art. 259 Abs. 1 Satz 2 für den WSA sowie den für die Kommission (Art. 214 Abs. 1 UA 2), den Gerichtshof (Art. 223 Abs. 4) und den EuRH (Art. 247 Abs. 3 UA 2 S. 2) geltenden Bestimmungen. Die Interdependenz zwischen Ausschuss- und Grundmandat wird die bisher bereits vergleichsweise hohe Personalfuktuation noch beschleunigen. Um dem entgegenzuwirken, fordert der AdR eine Angleichung seiner Mandatsperiode an die von Parlament und Kommission. Eine solche Regelung trüge zu einer **höheren personellen Kontinuität innerhalb des AdR** bei und wäre auch deshalb zu begrüßen, weil ein sachlicher Grund für die unterschiedlichen Mandatsperioden nicht ersichtlich ist.

#### 7. Begründungspflicht der Gemeinschaftsorgane bei Nichtberücksichtigung von Stellungnahmen des AdR

Die Stellungnahmen des AdR wirken nicht bindend; ihre inhaltliche Berücksichtigung steht im Ermessen des Rates und der Kommission. Auch die maßgeblichen Gründe, die zur Nichtberücksichtigung einer Stellungnahme führen, müssen – entgegen der Forderung der deutschen Länder<sup>173</sup> und einem ähnlichen Vorschlag der Kommission<sup>174</sup> – dem AdR vom Rat oder von der Kommission nicht mitgeteilt werden.<sup>175</sup> Nach Art. 43 GO „trägt (das Präsidium) für die Vertretung der Stellungnahmen und EntschlieBungen des Ausschusses Sorge“. Damit verpflichtet die Geschäftsordnung das Präsidium zur Prüfung der weiteren Behandlung der Stellungnahmen durch die Gemeinschaftsorgane, insbesondere durch Rat und Kommission. Hierüber erstattet der Präsident einmal pro Jahr sowie am Ende einer jeden Mandatsperiode der Plenarversammlung Bericht (Art. 43 S. 2 GO). In der Praxis übermittelt die Kommission dem AdR in regelmäßigen Abständen einen Bericht über die Berücksichtigung seiner Stellungnahmen und leitet ihm in diesem Zusammenhang auch die infolge einer Stellungnahme geänderten Vorschläge zu. Eine solche **Informationspflicht der Gemeinschaftsorgane** folgt bereits aus dem Grundsatz der Organtreue. Darüber hinaus haben AdR und Kommission eine engere Zusammenarbeit vereinbart, die auch entsprechende Informationspflichten einschließt.<sup>176</sup>

Nach Art. 253 EGV müssen in den Fällen der obligatorischen Anhörung die Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen, die vom Rat im Zusammenwirken mit dem EP oder vom Rat bzw. von der Kommission angenommen werden, auf die Stellungnahmen des AdR „Bezug nehmen“. „Bezug nehmen“ bedeutet,

<sup>173</sup> BR-Drs. 550/90, Ziff. I.3.

<sup>174</sup> KOM [90] 600; BullEG, Beil 2/91.

<sup>175</sup> Wiedmann, in: Schwarze (Anm. 14), Art. 263 Rn. 19.

<sup>176</sup> Vgl. Protokoll über die Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen Kommission und dem Ausschuss der Regionen, DI CdR 81/2001, Ziff. I.4.

dass Rat und Kommission sich auf die Anhörung des AdR formell berufen müssen, bevor sie einen bindenden Rechtsakt erlassen. Mit dieser **Bezugnahme** wird lediglich festgestellt, dass die Anhörung verfahrensgemäß durchgeführt worden ist; über die inhaltliche Berücksichtigung der abgegebenen Stellungnahmen sagt dies jedoch nichts aus.<sup>177</sup> Die anlässlich einer akzessorischen Anhörung abgegebenen Stellungnahmen des AdR müssen hingegen ebenso wie die Stellungnahmen bei einer fakultativen Anhörung in einem Rechtsakt keine Erwähnung finden. Der AdR hat daher die Forderung erhoben, zumindest anlässlich einer obligatorischen Anhörung eine Begründungspflicht für Rat und Kommission einzuführen, soweit diese Organe den Empfehlungen des AdR nicht folgen.<sup>178</sup>

Ohnedies gilt die **Statuierung einer Begründungspflicht** als ein zentrales Element der institutionellen Weiterentwicklung des AdR, insbesondere mit Blick auf die Effizienz und Qualität seiner Stellungnahmen. Nur so wird ein **Feedback von Rat und Parlament**, also den Gesetzgebungsorganen der Gemeinschaft sichergestellt, aus dem sich gleichsam ein Zwang zu sinnvoller Zuarbeit ergibt. Ferner würde der Eindruck vermieden, dass der AdR mit seinen Voten letztlich kein Gehör findet und damit ins Leere zielt. Die Berichte der Kommission vermögen eine solche Begründungspflicht nicht zu ersetzen, zumal sie kein Mandat zur Auswertung der Stellungnahmen des AdR besitzt. Dies gilt jedenfalls für den Bereich der obligatorischen Anhörung. Der Grundsatz, dass die Organe sich gegenseitig Rechenschaft darüber ablegen, was sie von den Einschätzungen der anderen beteiligten Gremien halten, gilt als ein **Signum europäischer Gesetzgebungskultur**. Zugleich werden auf diese Weise technische Probleme der interinstitutionellen Kommunikation erheblich reduziert. Bei fakultativen Stellungnahmen erscheint hingegen ebenso wie bei Initiativstimmungen die bisherige Praxis unter Gesichtspunkten der Praktikabilität und Effizienz ausreichend. Es würde wohl auch zu weit gehen, wenn der AdR an eine Begründung dadurch „gelangen“ könnte, dass er sich zu jedem beliebigen Thema äußert.

177 H.G. Fischer, Der Ausschuss der Regionen nach dem neuen EG-Vertrag, NWVBl. 1994, 163.

178 Vgl. „Erklärung von Lille“, Schlußerklärung der Konferenz „Neue Europäische Entscheidungsstrukturen: Wege zu mehr Demokratie und Bürgernähe“ v. 9.11.2000, CdR 379/2000, Ziff. 5.2.; Schlußerklärung „Erste Konferenz zur Bürgernähe, Salamanca“ 21./22.6.2001, CdR 107/2001, Ziff. 8.a.; Entschließung zur Vorbereitung des Europäischen Rates von Laeken, CdR 104/2001, Ziff. 6.5.

## 8. Einräumung eines „Fragerechts“ des AdR

In letzter Zeit hat der AdR auch die Forderung erhoben, schriftliche und mündliche Anfragen an die Europäische Kommission richten zu können.<sup>179</sup> Gleich, wie man ein solches Fragerecht im Einzelnen ausgestaltet, geht es hierbei primär um den **Anspruch auf eine qualifizierte Auskunft**. Jedoch muss bezweifelt werden, ob die Einführung eines solchen, eher das parlamentarische Regierungssystem prägenden Instruments zu einem wirklichen „Mehrwert“ in der Arbeit des AdR führen wird. Denn ebenso wie formelhafte Begründungen anlässlich einer Abweichung von der Stellungnahme des AdR möglich sind, können auch die Antworten auf Fragen, die der AdR als Gremium an die Organe der Gemeinschaft richtet, formal und floskelhaft ausfallen. Sich hierauf einzulassen, erscheint schon deshalb nicht ratsam, weil der AdR in Form der Entschlüsse über ein wirksames Mittel verfügt, um rasch in das tagespolitische Geschehen eingreifen zu können.

## 9. Bewältigung der Heterogenität des AdR

Wie bereits in Kap. I.1.2 festgestellt, hat sich der ursprünglich befürchtete Dualismus zwischen regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in der Praxis des AdR nicht eingestellt. Gleichwohl steht der Ausschuss in der Gefahr eines Rückzuges der „starken“ Regionen. Die konstitutionellen Regionen sehen den Ausschuss offensichtlich als eine politisch zu schwache Plattform an, um hier ihre Interessen innerhalb der Europäischen Union durchzusetzen. Daher wächst die Tendenz, auf informellen Wegen vorzugehen oder die supranationale Willensbildung über das nationale Beteiligungsverfahren zu beeinflussen. Substantielle Einflussnahme im Sinne eines echten „**Beteiligungsföderalismus**“ können insbesondere die deutschen Länder derzeit nur im Rahmen des nationalen Beteiligungsverfahrens nach Art. 23 Abs. 2 und 4 bis 7 GG i.V.m. dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union<sup>180</sup> ausüben.

Sie sehen den AdR nur „als einen ersten akzeptablen Schritt“,<sup>181</sup> der ihnen eine beratende Einwirkungsmöglichkeit auf das Gesetzgebungsverfahren der Union und die Gestaltung der Gemeinschaftspolitik eröffnet. Dieses innerstaatliche Beteiligungsverfahren, das für die Entwicklung ähnlicher Verfahren, namentlich in Österreich und Belgien, richtungsweisend war, wird daher auf absehbare Zeit

179 Vgl. zuletzt die Entschließung zur Vorbereitung des Europäischen Rates von Laeken, CdR 104/2001, Ziff. 6.6.

180 BGBl. 1993 I, S. 313.

181 U. Kalbfleisch-Kottsieper, Fortentwicklung des Föderalismus in Europa, DÖV 1993, 548.

das europäische Standbein der deutschen Länder bleiben. Während die „starken“ Regionen aus dem Ausschuss substantiell „auszuwandern“ drohen (vgl. Kap. V.9.1), kämpfen die deutschen Kommunen dort weiterhin um eine angemessene Repräsentanz. Angesichts ihrer Vertretung durch drei Mandatsträger aus den Reihen der kommunalen Spitzenverbände sehen sie sich gehindert, „eine effiziente Wahrnehmung kommunaler Interessen auf EU-Ebene vorzunehmen“.<sup>182</sup>

### 9.1 Gefahr eines politischen Rückzugs der „starken“ Regionen

Gleichwohl ist festzuhalten, dass der AdR von den lokalen Gebietskörperschaften dominiert ist und die „starken“ Regionen gerade deshalb in ihm kein effektives politisches Vertretungsorgan sehen. Seinen institutionellen Niederschlag findet diese Situation etwa in der Ständigen Arbeitsgruppe der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen, die bei der Regionalkammer der KGRE eingerichtet wurde und den hier veranstalteten Konferenzen der Präsidenten dieser Regionen in Barcelona am 23./24. November 2000 und in Lüttich am 15. November 2001.<sup>183</sup> Auch der AdR räumt in seiner jüngsten Stellungnahme vom 13. November 2001 über „die Rolle der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen im gemeinschaftlichen Beschlussfassungsprozess“ ein, dass die „starken“ Regionen den Einfluss, den sie über den Ausschuss ausüben können, für unzureichend halten.<sup>184</sup>

Dieses „repräsentative“ Defizit ist offensichtlich auch nicht über Interessenvertretungen außerhalb des Gemeinschaftsgefüges, wie die Versammlung der Regionen Europas<sup>185</sup> und den Kongress der Gemeinden und Regionen Europas, auszugleichen. Im Gegenteil: Die Vielzahl der Mitwirkungsorgane und Interessenvertretungen führt eher zu Orientierungslosigkeit und „Überkompensation“ weshalb Aufwand und Koordinierungsbedarf nicht im Verhältnis zu dem Ertrag stehen, den die konstitutionellen Regionen erwarten.<sup>186</sup> Hinzu kommt, dass sich

182 Vontz (Anm. 41), EUROPA kommunal 2/2002, S. 71.

183 Vgl. die Entschließung der Präsidenten von Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen v. 15.11.2001, S. 2 f.; kennzeichnend ist auch die Politische Erklärung der konstitutionellen Regionen Bayern, Katalonien, Nordrhein-Westfalen, Salzburg, Schottland, Wallonien und Flandern v. 28.5.2001, Ziff. II.

184 CdR 191/2001, Ziff. I.2.

185 Vgl. zu dieser Organisation und ihren Zielen P. Schmitt-Egner, Die „Versammlung der Regionen Europas“ (VRE): Scharnier zwischen horizontaler Kooperation und vertikaler Integration der Regionen in Europa?, Jahrbuch des Föderalismus 2000, 553 ff.

186 Vgl. zur föderalen Situation der deutschen Länder Kalbfleisch-Kottsieper (Anm. 48) Jahrbuch des Föderalismus 2001, 168ff.

die Singularität der mit legislativen Befugnissen ausgestatteten Regionen nach der Osterweiterung noch erheblich verschärfen wird. Da die Beitrittskandidaten im wesentlichen nicht föderal strukturiert sind, werden deren künftige Vertreter im AdR ganz überwiegend Gemeinden und „schwächere“ Regionen repräsentieren (vgl. Kap. V.9.2). Insofern liegt die Gefahr nahe, dass die „stärkeren“ Regionen den AdR zwar formell weiterhin beschicken, ihn aber in der Sache nicht mehr als politisches Vertretungsorgan nutzen. Diese Entwicklung könnte zu einer „Renationalisierung des Beteiligungsverfahrens“ führen, indem nämlich die „stärkeren“ Regionen ihre Interessen primär auf dem Wege der Partizipation an der Willensbildung des Gesamtstaates durchzusetzen versuchen. Zumindest die deutschen Länder, aber auch andere starke Regionen scheinen sich enttäuscht von der seit Beginn der 90er Jahre so vehement verfochtenen Idee eines europäischen Repräsentationsforums abzuwenden, nachdem sie vergebens versucht haben, das durch den Vertrag von Maastricht geschaffene Gremium mit wirklichen Entscheidungsbefugnissen auszustatten. Was den Umfang und die Bedeutung der Berichterstattung angeht, wird den deutschen Ländern im Ausschuss ohnehin teilweise nur eine bescheidene Rolle attestiert.<sup>187</sup> Das Ergebnis dieser Entwicklung wird nicht zuletzt davon abhängen, inwieweit es zukünftig gelingt, dem AdR eine bedeutendere Rolle im institutionellen Gefüge der EU zuzuweisen und ihn damit zu einem Instrument tatsächlicher politischer Mitwirkung für die „stärkeren“ Regionen auszugestalten.

Vor diesem Hintergrund stellt sich aber auch die Frage, inwieweit es angebracht und zuträglich ist, die „starken“ Regionen innerhalb des AdR aus dem Meer der sonstigen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften herauszuheben, indem man etwa abgestufte Zuständigkeiten einer Beteiligung der subnationalen Einheiten am europäischen Integrationsprozess schafft oder diese Gruppe innerhalb oder außerhalb des AdR gänzlich verselbständigt. In diesem Kontext sind auch die mehrfach im Vorfeld des Vertrages von Nizza<sup>188</sup> und nunmehr in Vorbereitung der Regierungskonferenz 2004<sup>189</sup> geäußerten Forderungen zu sehen, die **Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen stärker an europäischen Entscheidungsverfahren zu beteiligen** und ihnen insbesondere ein Klagerecht vor dem

187 Vgl. dies., aaO., S. 171, die zugleich auf die hohe Zahl der von den Ländern gestellten Änderungsanträge hinweist. Dieses Urteil ist indes überprüfungsbedürftig.

188 Vgl. Gemeinsames Positionspapier der Regionen mit eigenen Gesetzgebungsbefugnissen bezüglich der Regierungskonferenz v. 20.9.2000, sub. 2.

189 Vgl. Politische Erklärung der konstitutionellen Regionen Bayern, Katalonien, Nordrhein-Westfalen, Salzburg, Schottland, Wallonien und Flandern v. 28.05.2001, sub. II.: Entschließung der Präsidenten von Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen v. 15.11.2001, S. 2f.; Erklärung des AdR zur Rolle der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen im gemeinschaftlichen Beschlussfassungsprozess, CdR 191/2001, Ziff. (e) sowie II.9. und 10.

EuGH einzuräumen, soweit ihre Zuständigkeiten nach nationalem Recht berührt sind. Indes dürfte zweifelhaft sein, ob sich derartige Privilegien politisch durchsetzen lassen, zumal bereits jetzt eine Repräsentanz des Mitgliedstaates im Rat durch einen Vertreter der regionalen Ebene (Art. 203 EGV) zulässig ist.<sup>190</sup> Auf dieser Grundlage ist es den föderalen Einheiten schon seit dem Vertrag von Maastricht möglich, sich – oftmals freilich nur nach Maßgabe der innerstaatlichen Bestimmungen über die auswärtige Kompetenz des Zentralstaates (Art. 32 Abs. 1 GG) – „authentisch auf der europapolitischen Bühne zu bewegen“,<sup>191</sup> soweit ihre Kompetenzen betroffen sind (vgl. Kap. I.4).

## 9.2 Identitätsverlust des AdR infolge des Beitritts zahlreicher zentralistisch geprägter Staaten zur Europäischen Union

Es wurde bereits erwähnt, dass der AdR wegen des Beitritts überwiegend zentralistisch organisierter Staaten künftig noch mehr als bisher durch die Repräsentanz von Kommunen geprägt sein wird (vgl. Kap. V.9.1). Denn von den sechs Ländern, die voraussichtlich als erste ab 2004 der Union beitreten werden, verfügen nur Polen und Tschechien über eine regionale Ebene,<sup>192</sup> die – wie am Beispiel der gestärkten polnischen Wojewodschaften sichtbar wird – über bloße administrative Befugnisse verfügen. Diese Entwicklung könnte mit einer gleichzeitigen Schwächung der regionalen Ebene und einem Identitätsverlust des AdR einhergehen.

Solche Befürchtungen übersehen jedoch die gegenwärtigen Kräfteverhältnisse im AdR und die sich hieraus ergebende Desillusionierung der „starken“ Regionen. Bereits jetzt sind die Regionen mit Staatsqualität dort deutlich in der Minderheit. Sie stellen lediglich 42 der gegenwärtig 222 Vertreter im Ausschuss (vgl. Kap. I.1.3). Das Problem ihrer Majorisierung durch die lokalen Gebietskörperschaften kennzeichnet die Strukturen des AdR von Anfang an. Seine institutionelle Identität war stets lokal geprägt und drängte die „starken“ Regionen gleichsam in die Rolle von Außenseitern. So wird die Osterweiterung zwar dazu führen, dass die regionale Ebene insgesamt noch weiter geschwächt wird; doch erhält der AdR wegen der Vielzahl subnationaler Mandatsträger, die auf europäischer Ebene agieren, zugleich die Chance, das **Bewusstsein regionaler Identität** in einem umfassenderen Sinne zu stärken. Das lokale und regionale Identifi-

190 Vgl. zu Art. 23 Abs. 6 GG i.V.m. § 6 Abs. 2 bis 4 EUZBLG *St. Oberländer*, Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der EU, S. 42ff.

191 *Kalbfleisch-Kottsieper* (Anm. 48), Jahrbuch des Föderalismus 2001, 174.

192 Vgl. Anhang V zur Stellungnahme zu den „Institutionellen Aspekten der Erweiterung 'Lokale und regionale Gebietskörperschaften im Zentrum Europas'“, ABl. 1999 C 374/15.

kationsvermögen, das in einer Reihe von Beitrittsstaaten anzutreffen ist, stellt, wie sich am Engagement ihrer Vertreter in der VRE ablesen lässt, einen nicht zu unterschätzenden Faktor in der **Entwicklung einer europäischen politischen Regionalkultur** dar. Um diesen Prozess in den Kandidatenstaaten weiterhin zu unterstützen,<sup>193</sup> sind die „föderalen Kerneuropäer“, namentlich die deutschen Länder, aufgefordert, mit den „weniger starken“ Regionalpolitikern aus den osteuropäischen Staaten, etwa den neuen Marschällen der 16 polnischen Wojewodschaften, zusammenzuarbeiten, damit hier der „regionale Faktor“ an Bedeutung und dann am Ratstisch an Relevanz erlangt.<sup>194</sup>

Ohnehin darf der Unterschied zwischen Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen und bloßen Verwaltungseinheiten nicht überbewertet werden. Denn die Tatsache, dass eine Region nicht über Legislativkompetenzen verfügt, bedeutet nicht zwangsläufig, dass sie als Region politisch ohnmächtig ist. Auch die deutsche Bundesstaatlichkeit tendiert zunehmend zu einem Exekutiv- und Vollzugsföderalismus. Das politische Gewicht der Länder resultiert weniger aus ihren Gesetzgebungskompetenzen als aus ihrer politischen Einflussnahme durch die Mitwirkung bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes im Bundesrat (Art. 50 GG). Gemessen an den ursprünglichen Ambitionen insbesondere der deutschen Länder, den AdR zu einem Organ zu machen, das im wesentlichen die Regionen repräsentiert, ist dieses Gremium in der politischen Wirklichkeit schon jetzt nur eine Miniaturausgabe. Die Osterweiterung wird seinen politischen Status nicht weiter minimieren. Die einst erhobenen Forderungen, den Ausschuss zu einer föderalen Kammer der Union auszubauen, werden indes zunehmend zu einer Utopie, die aus der Euphorie eines „Europa der Regionen“ Anfang der 90er Jahre gespeist wurde. Ein solcher Schritt wäre indes ohnehin verfassungspolitisch bedenklich, da hierdurch die Konsenserfordernisse im supranationalen Gesetzgebungsverfahren drastisch, ja bis zu Grenze der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft erhöht würden.<sup>195</sup>

## 9.3 Revision des Verteilungsschlüssels der Sitze im AdR

Unter dem Gesichtspunkt des Proporz der Vertreter der Kommunen einerseits und der Regionen andererseits ist auch der Verteilungsschlüssel der Sitze im Ausschuss zu analysieren. Er orientiert sich an den Regelungen über Rat und

193 Zur Bestandaufnahme des AdR hinsichtlich der Regionalisierung der Kandidatenstaaten vgl. seinen für die ersten sechs dieser Staaten publizierten Bericht „A Europe of Regions and Cities. Strategies and Prospects for EU Enlargement“, Luxembourg 2000.

194 Vgl. *Kalbfleisch-Kottsieper* (Anm. 48), Jahrbuch des Föderalismus 2001, 171; *Hrbek* (Anm. 52), Jahrbuch des Föderalismus 2001, 496.

195 Vgl. *v. Bogdandy/Bast* (Anm. 130), EuGRZ 2001, 455f.

WSA. Einen konkreten Verteilungsschlüssel zwischen Vertretern der lokalen und regionalen Ebene sieht das Gemeinschaftsrecht dagegen nicht vor.<sup>196</sup> Die Mitgliederzahl ist – ebenso wie im Rat, im EP und WSA – nach der Größe der Mitgliedstaaten gewichtet. Die Gesamtzahl der Mitglieder wurde im Vertrag von Nizza mit Blick auf die künftigen Beitrittsstaaten auf höchstens 350 festgelegt. Zugleich setzt der Vertrag die Zahl der von den einzelnen Vertragsstaaten vorgeschlagenen Mitglieder des Ausschusses entsprechend der Größe fest. Auf die vier größten Staaten D, F, I und UK entfallen je 24, auf E 21, auf A, B, GR, NL, P und S je 12, auf DK, IRL und SF je 9 und auf L 6 Vertreter. Dieser bereits für den WSA kritisierte pauschalierende Verteilungsschlüssel lässt die zehn kleineren Länder „überrepräsentiert“ erscheinen.<sup>197</sup>

Diese Stimmengewichtung ist nicht unumstritten, da der Ausschuss nicht die nationalen Interessen, sondern die Anliegen der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften vertreten soll. Es hätte daher näher gelegen, die **Sitzverteilung nach Regionen** vorzunehmen und jedem Mitgliedstaat zusätzlich eine gewisse **Quote für die Repräsentanz der lokalen Ebene** einzuräumen. Denn unabhängig davon, wie man Regionen im Einzelnen definiert, spricht man in der Regel von immerhin 210 bis 230 mitgliedstaatlichen Regionen. Ein solcher Ansatz hätte es ermöglicht, die regionale Ebene über einen Verteilungsschlüssel abzudecken und zugleich die lokale Ebene einzubeziehen. Dennoch erlaubt der derzeitige Verteilungsschlüssel, der nicht zuletzt auf Vorarbeiten des AdR selbst beruht,<sup>198</sup> immerhin die Bildung angemessen großer nationaler Delegationen, in denen sowohl die regionalen und lokalen Einheiten als auch die einzelnen Landesteile der Mitgliedstaaten ausreichend vertreten sind.

#### 10. Neubewertung der Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im Post-Nizza-Prozess

Mehrfach hat der AdR im Post-Nizza-Prozess mit Blick auf die Regierungskonferenz 2004 nachdrücklich eine stärkere Einbeziehung in die Verfahren der Reform der Europäischen Union gefordert. Im Vordergrund stand hierbei die – ihm inzwischen versagte – Einräumung des Status eines Vollmitglieds im Konvent, den der Europäische Rat in Laeken zur Prüfung der Fragen eingesetzt hat, wel-

196 S. v. Zimmermann-Wienhues, Kommunale Selbstverwaltung, S. 321.

197 Hasselbach (Anm. 29), S. 111; zu der am Modell des WSA erfolgten Orientierung in numerischer und arithmetischer Hinsicht vgl. Kaiser, in GTE (Anm. 14), Art. 198a Rn. 1.

198 Vgl. die Stellungnahme zu den „Institutionellen Aspekten der Erweiterung 'Lokale und regionale Gebietskörperschaften im Zentrum Europas'“, CdR 52/99.

che die Weiterentwicklung der Union aufwirft.<sup>199</sup> Dieses Begehren steht im Zeichen einer **Neubewertung der europäischen Rolle der Gemeinden und Regionen** am Maßstab des Subsidiaritätsprinzips. Die Einrichtung eines neuen Organs der Europäischen Union, das aus Vertretern der nationalen Parlamente gebildet wird, hält der Ausschuss nicht für geboten; sollte es dennoch zur Institutionalisierung einer weiteren Kammer neben dem Europäischen Parlament und dem Rat der Union kommen, dann soll sie nach den Vorstellungen des AdR aus Vertretern der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bestehen und selbigen zur „Ausgangsbasis“ haben.<sup>200</sup>

Wenn der Ausschuss ferner verlangt, „zukünftig transparenter zu machen, für welche Aufgaben die Europäische Union die politische Verantwortung trägt“, stimmt er in das Konzert der Mitgliedstaaten und europäischen Institutionen ein, die immer vehementer nach einer Reform der Rechtsordnung der Europäischen Union unter den Leitbegriffen von Transparenz und Bürgernähe rufen.<sup>201</sup> Eine solche **klare Zuordnung politischer Verantwortung** soll aber weder die Übertragung weiterer Zuständigkeiten noch die Rückübertragung von Zuständigkeiten „tabuisieren“.<sup>202</sup> Indes ist insbesondere in Deutschland vor der Gefahr zu warnen, eine solche Kompetenzabgrenzung am Modell des Grundgesetzes zu orientieren. Auch ohne die Ambition, die Europäischen Verträge durch eine Europäische Verfassung zu krönen, sind angesichts der in hohem Maße final geprägten Struktur der europäischen Kompetenzordnung weniger weitgehende Forderungen, etwa im Sinne einer rechtstechnischen Modernisierung der Kompetenzverteilung, realistischer und Erfolg versprechender. Insoweit ist nicht zu verkennen, dass die mittel- bis langfristige Zukunft der Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in Europa sowie des AdR entscheidend von den Ergebnissen der Regierungskonferenz 2004 abhängt. Dies erfordert daher sowohl im innerstaatlichen als auch im europäischen Raum erhebliche Anstrengungen der Gemeinden und Regionen, für deren Koordinierung der AdR einen entscheidenden Beitrag leisten könnte. Zur Vorbereitung der Regierungskonferenz könnte er namentlich einen interregionalen Verfassungsvergleich erstellen.

199 Vgl. die Entschließung des Ausschusses der Regionen betreffend „Die Beteiligung des AdR an dem Konvent zur Vorbereitung der nächsten Vertragsrevision, ABl. 2002 C 19/29.

200 Vgl. Entschließung zur Vorbereitung des Europäischen Rates von Laeken, CdR 104/2001, Ziff. 6.1., 6.2 und 7.2.

201 Vgl. CdR 104/2001, Ziff. 4.4; vgl. zu diesen Forderungen anlässlich der Debatte über „Die Zukunft der Europäischen Union“ Herm.-J. Blanke, *Essentialia einer europäischen Verfassungsurkunde*, ThürVwBl. 9/2002 (im Erscheinen).

202 CdR 104/2001, Ziff. 3.8 fünfter Spiegelstrich.

Dabei könnte er sich auf die Charta der Regionen des Europarates und auf bereits vorhandene Eckpunkte aus der Arbeit der VRE stützen.

## VI. Der AdR als Dreh- und Angelpunkt einer europäischen Interessenvertretung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften

Ausgangspunkt für eine Gesamtbewertung der bisherigen Rolle des AdR im europäischen Institutionengefüge muss der rechtliche Rahmen sein, den er vorgefunden hat und der in den Regierungskonferenzen punktuell fortentwickelt und in der politischen Praxis allmählich ausgestaltet wurde. Von den überzogenen Vorstellungen der deutschen Länder im Vorfeld des Unionsvertrages von Maastricht ist daher zu abstrahieren. Stellt man somit das schwache institutionelle Profil des Ausschusses als bloß beratendes Nebenorgan in Rechnung, ist festzuhalten, dass er die ihm **gebotene Chance**, sich zum Dreh- und Angelpunkt einer europäischen Interessenvertretung zu entwickeln, **insoweit gewahrt hat, als er den Regionen und Kommunen auf europäischer Ebene ein Gesicht verliehen und ihnen ein Forum für den interterritorialen Dialog geboten hat**. Insbesondere infolge der Berichterstattung über Auftritte von einzelnen Ministerpräsidenten, Ministern oder Abgeordneten im AdR ist auch bei den Bürgern die Sensibilität für die regionale Zugehörigkeit geschärft worden. Zugleich ist das Verständnis der Regionalpolitiker in den Mitgliedstaaten für europäische Zusammenhänge gewachsen.

Gleichwohl hat der Ausschuss namentlich seine Möglichkeiten, in einen Dialog mit dem Rat und dem Parlament einzutreten, längst nicht ausgeschöpft. Der mit der Einbettung in ein interinstitutionelles Netzwerk verbundene Mehrwert für die Stellungnahmen des Ausschusses eröffnet bereits diesseits jeder institutionellen Stärkung die Chance, in kompetenter Weise einen substantiellen Einfluss auf die europäische Gesetzgebung zu nehmen. Das Governance-Weißbuch der Europäischen Kommission,<sup>203</sup> die hierauf bezogene Stellungnahme des AdR,<sup>204</sup> die Stellungnahme vom 14. November 2001 zur „Rolle und Mitwirkung des Ausschusses der Regionen beim europäischen Entscheidungsprozess“,<sup>205</sup> aber auch die Vereinbarungen über eine Zusammenarbeit mit Kommission und Parlament bieten erste Anhaltspunkte, wie ein kohärentes Zusammenwirken gestaltet und die Partnerschaft mit der Zivilgesellschaft sowie mit den

203 „Europäisches Regieren“, KOM (2001) 428.

204 CdR 103/2001.

205 CdR 105/2001.

nationalen, regionalen und lokalen Stellen ausgeweitet werden kann. Regionalisierungsprozesse in den Mitglieds- und Kandidatenstaaten werden gleichsam als externe Impulse das Format des Ausschusses weiter stärken. Von diesen Entwicklungen wird er aber nur dann profitieren, wenn ihn die subnationalen Gebietskörperschaften in der Union als effektiven „Einflusskanal“ verstehen, der eine direkte Einflussnahme auf die europäischen Organe in Form eines „Lobbying“ entbehrlich macht.<sup>206</sup> Auch wenn man dem Ausschuss unter kompetenzvollen Vorzeichen bisher nur bedingt attestieren kann, die heterogenen Interessen der mitgliedstaatlichen Regionen und Gemeinden auf europäischer Ebene gebündelt und durchgesetzt zu haben, so mag er politisch zunehmend von seinem Ansehen als **Kristallisationspunkt des Regionalismus in Europa** profitieren.

206 *Hrbek* (Anm. 52), Jahrbuch des Föderalismus 2001, 478.

## Dokumentation und Literatur

### I. Amtliche Dokumente

#### 1. Ausschuss der Regionen

- Stellungnahme zu der Revision des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft („Pujol-Bericht“), CdR 136/95 v. 21.4.1995.
- Bericht „Regionen und Städte – Säulen Europas“ („Stoiber/Gomes-Bericht“), CdR 23/97 v. 10.4.1997.
- Stellungnahme zu den „Institutionellen Aspekten der Erweiterung 'Lokale und regionale Gebietskörperschaften im Zentrum Europas'“, CdR 52/99 v. 15.9.1999, ABl. 1999 C 374/15.
- Stellungnahme zu „Eigeninitiativen der Gemeinden und Regionen als regionalpolitische Aktionsmöglichkeiten im europäischen Wettbewerb“, CdR 108/99 v. 16.9.1999.
- Schlusserklärung der Konferenz „Neue Europäische Entscheidungsstrukturen: Wege zu mehr Demokratie und Bürgernähe“ vom 9.11.2000 („Erklärung von Lille“ CdR 379/2000 v. 6.6.2000; ABl. 2000 C 156).
- Stellungnahme zu „Verfassungsfragen“ der Europäischen Union, CdR 144/200 v. 20./21.9.2000.
- Schlusserklärung zur Ersten Konferenz zur Bürgernähe, Salamanca, 21./22.6.2001, CdR 107/2001 v. 27.7.2001.
- EntschlieÙung zur Beteiligung des AdR an dem Konvent zur Vorbereitung der nächsten Vertragsrevision, CdR 320/2001 v. 20.9.2001, ABl. 2002 C 19/29.
- Erklärung zur Rolle der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen im gemeinschaftlichen Beschlussfassungsprozess, CdR 191/2001 v. 13.11.2001.
- EntschlieÙung zur Vorbereitung des Europäischen Rates von Laeken und zur Weiterentwicklung der Europäischen Union im Rahmen der nächsten Regierungskonferenz im Jahr 2004, CdR 104/2001 v. 14.11.2001.
- Stellungnahme zur Rolle und Mitwirkung des AdR beim europäischen Entscheidungsprozess, CdR 105/2001 v. 14.11.2001.
- Stellungnahme zur Teilnahme der Vertreter der Regionalregierungen an den Arbeiten des Rates der Europäischen Union und die Beteiligung des AdR an den informellen Ratstagen, CdR 431/2001 v. 14.11.2001.

- EntschlieÙung zur Vorbereitung des Europäischen Rates von Laeken und zur Weiterentwicklung der Europäischen Union im Rahmen der nächsten Regierungskonferenz im Jahre 2004, CdR 104/2001 v. 20.11.2001.
- Stellungnahme zu dem Weißbuch „Europäisches Regieren“ und zu der „Mitteilung betreffend einen neuen Rahmen für die Zusammenarbeit bei Maßnahmen im Bereich der Informations- und Kommunikationspolitik der Europäischen Union“, CdR 103/2001 v. 13.3.2002.

#### 2. Andere Institutionen/ Gemeinsame Dokumente

- Weißbuch der Europäischen Kommission „Europäisches Regieren“, KOM (2001) 428.
- Protokoll über die Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen Kommission und dem Ausschuss der Regionen, DI CdR 81/2001.
- Der Ausschuss der Regionen vor seiner zweiten Amtsperiode 1998–2002 – Bericht der ordentlichen und stellvertretenden Mitglieder der deutschen Länder im Ausschuss der Regionen für die Ministerpräsidenten – und Europaminister Konferenz, 1997 (nicht veröffentlicht).
- Gemeinsames Positionspapier der Regionen mit eigenen Gesetzgebungsbefugnissen bezüglich der Regierungskonferenz v. 20.9.2000, abrufbar unter: <http://www.eu2001.be/Main/Frameset.asp?reference=20-01&lang=de&sess=137977688&>.
- Politische Erklärung der konstitutionellen Regionen Bayern, Katalonien, Nordrhein-Westfalen, Salzburg, Schottland, Wallonien und Flandern v. 28.05.2001, abrufbar unter: [http://europa.eu.int/futurum/documents/contrib/dec280501\\_de.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/contrib/dec280501_de.htm)
- EntschlieÙung der Präsidenten von Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen v. 15.11.2001, abrufbar unter: [http://europa.eu.int/futurum/documents/contrib/cont151101\\_de.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/contrib/cont151101_de.pdf).

### II. Schrifttum

- Bassot*, Etienne: Le Comité des Régions, RevMC 1993, 729ff.
- Benz*, Arthur: Regionen als Machtfaktor in Europa?, Verw. Arch. Bd. 84 (1993), S. 328 ff.
- Blair*, Philip, Die Gestaltung der kommunalen Selbstverwaltung in den europäischen Staaten, DÖV 1988, 1002ff.

*Blanke, Hermann-Josef:* in: E. Grabitz/M. Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 18. Erg.Lfg., Mai 2001, vor Art. 263 bis 265 EGV.

*ders.:* Essentialia einer Europäischen Verfassungsurkunde, ThürVwBl. 2002 (im Erscheinen).

*v. Bogdandy, Armin/Bast, Jürgen:* Die vertikale Kompetenzordnung der Europäischen Union, Rechtsdogmatischer Bestand und verfassungspolitische Reformperspektiven, EuGRZ 2001, 441ff.

*Calliess, Christian:* Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, Baden-Baden 1996 (zit.: *Chr. Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip).

*Clement, Wolfgang:* Der Regionalausschuß – Mehr als ein Alibi?, StWiss u. StPr 1993, 159ff.

*ders.:* Der Ausschuß der Regionen: Kritik und Ausblick – eine politische Bewertung, in: Chr. Tomuschat (Hrsg.), Mitsprache der dritten Ebene in der europäischen Integration, Bonn 1995, S. 97ff. (zit.: *W. Clement*, in: Tomuschat, Mitsprache der dritten Ebene).

*Dästner, Christian:* Entflechtung der Kompetenzen? Auf der Suche nach einer Verbesserung der politischen Handlungsfähigkeit im Bundesstaat, in: K. Eckart/H. Jenkins (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland, 2001, S. 149ff. (zit. *Chr. Dästner*, in: Eckart/Jenkins, Föderalismus in Deutschland).

*Deubner, Christian:* Deutsche Europapolitik: Von Maastricht nach Kerneuropa? Baden-Baden 1995 (zit.: *Chr. Deubner*, Deutsche Europapolitik).

*Engel, Christian:* „Kooperativer Mehrebenen-Föderalismus“ in Europa?, Eine kritische Würdigung der Verfahren regionaler Mitwirkung in EU-Angelegenheiten, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2001, S. 497ff.

*Fischer, Hans Georg:* Der Ausschuß der Regionen nach dem neuen EG-Vertrag, NWVBl. 1994, 161ff.

*Grimm, Dieter:* Das Grundgesetz nach 50 Jahren – Versuch einer staatsrechtlichen Würdigung, in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Bewährung und Herausforderung. Die Verfassung vor der Zukunft, Opladen 1999 (zit.: *D. Grimm*, Das Grundgesetz nach 50 Jahren).

*Gutknecht, Brigitte:* Das Subsidiaritätsprinzip als Grundsatz des Europarechts, in: J. Hengstschläger u.a. (Hrsg.), Für Staat und Recht, Fs. H. Schambeck, Berlin 1994, S. 921ff. (zit.: *B. Gutknecht*, Fs. H. Schambeck).

*Hackel, Volker Marcus:* Subnationale Strukturen im supranationalen Europa, in: W. Graf Vitzthum (Hrsg.), Europäischer Föderalismus - Supranationaler, subnationaler und multiethnischer Föderalismus in Europa, Berlin 2000, S. 57ff.

*Halfmann, Ralf:* Entwicklungen des deutschen Staatsorganisationsrechts im Kraftfeld der europäischen Integration: die Zusammenarbeit von Bund und Ländern nach Art. 23 GG im Lichte der Staatsrechtsprinzipien des Grundgesetzes, Berlin 2000 (zit.: *R. Halfmann*, Entwicklungen des deutschen Staatsorganisationsrechts).

*Hasselbach, Kai:* Der Ausschuß der Regionen in der Europäischen Union, Berlin 1996 (zit.: *K. Hasselbach*, Der Ausschuß der Regionen).

*Hilf, Meinhard:* Die Organisationsstruktur der Europäischen Gemeinschaften, Berlin 1982.

*Hoppe, Ursel/Schulz, Günther:* Der Ausschuß der Regionen, in: F.H.U. Borkenhagen u.a. (Hrsg.), Die deutschen Länder in Europa, Baden-Baden 1992, S. 26ff. (zit.: *Hoppe/Schulz*, in: Die deutschen Länder in Europa).

*Hrbek, Rudolf:* Der Ertrag der „Verfassungsdebatte“ von Maastricht, in: J. F. Baur u.a. (Hrsg.), Europarecht-Energierecht-Wirtschaftsrecht, Festschrift B. Börner, Köln u.a. 1992, S. 125ff. (zit.: *R. Hrbek*, Fs B. Börner).

*ders.:* Der Ausschuß der Regionen, in: W. Weidenfeld/W. Wessels (Hrsg.) Jahrbuch der Europäischen Integration 1996/97, S. 83ff.; 1997/98, S. 105ff.; 1998/99, S. 105ff.

*ders.:* Der Ausschuß der Regionen – Eine Zwischenbilanz zur Entwicklung der jüngsten EU-Institution und ihrer Arbeit, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2000, S. 461ff.

*ders.:* Das Subsidiaritätsprinzip in der EU – Bedeutung und Wirkung nach dem Vertrag von Amsterdam, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2000, S. 510ff.

*ders.:* Der Ausschuß der Regionen, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2001, S. 487 ff.

*Hrbek, Rudolf/Nettesheim, Martin:* Europäische Union und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge, Baden-Baden 2002.

*Hrbek, Rudolf/Weyand, Sabine:* betrifft: Das Europa der Regionen, München 1994, S. 112 ff. (zit.: *Hrbek/Weyand*, Das Europa der Regionen).

*Hübner, Alexander:* Normative Auswirkungen des Grundsatzes der Subsidiarität gemäß Artikel 23 Absatz 1 GG auf die Verfassungsposition der Kommunen, Berlin 2001 (zit.: *A. Hübner*, Normative Auswirkungen des Grundsatzes der Subsidiarität).

*Isensee, Josef:* Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht: eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft, 2. Aufl. mit Nachtrag: Die Zeitperspektive 2001. Subsidiarität – das Prinzip und seine Prämissen, Berlin 2001 (zit.: *J. Isensee*, Subsidiaritätsprinzip).

*ders.*: Europa – die politische Erfindung eines Erdteils, in: *ders.* (Hrsg.), Europa als politische Idee und rechtliche Form, 2. Aufl., Berlin 1994, S. 103 ff. (zit.: *J. Isensee*, Europa als politische Idee).

*Johne*, Roland: Die deutschen Landtage im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union, Parlamentarische Mitwirkung im europäischen Mehrebenensystem, Baden-Baden 2000 (zit.: *R. Johne*, Die deutschen Landtage).

*ders.*: Vertretung der Landtage im Ausschuß der Regionen, ZfP 2000, 103ff.

*Jones*, Jackie: The Committee of the Regions, Subsidiarity and a Warning, E.L.Rev. 1997, 312ff.

*Kaiser*, Wilhelm: in: H. von der Groeben/J. Thiesing/C.-D. Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 5. Aufl., Baden-Baden 1997, Vorbem. Art. 198a - 198c (zit.: *W. Kaiser*, in: GTE).

*Kalbfleisch-Kottsieper*, Ulla: Geburtswunden einer dritten Kammer, in: EG-Magazin 1993, 30ff.

*dies.*: Fortentwicklung des Föderalismus in Europa, DÖV 1993, 541 ff.

*dies.*: Föderaler Kompetenzverlust durch Überkompensation? Eine kritische Bilanz der europapolitischen Mitwirkung der deutschen Länder insbesondere mit Blick auf den Bundesrat, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2001, S. 168ff.

*Kaufmann-Bühler*, Werner: in: C. O. Lenz (Hrsg.), EG-Vertrag, Kommentar, 2. Aufl., Köln 1999, Art. 263-265.

*Kenntner*, Markus: Justitierbarer Föderalismus, Berlin 2000.

*Kirchhof*, Paul: Bundesstaatlichkeit als Element des Verfassungsstaats, in: D. Merten (Hrsg.), Der Bundesstaat in Deutschland und Österreich, Berlin 2001, S. 59ff.

*Konow*, Gerhard: Überlegungen zum Ausschuß der Regionen, in: Chr. Tomuschat (Hrsg.), Mitsprache der dritten Ebene in der europäischen Integration, Bonn 1995, S. 79 ff. (zit.: *G. Konow*, in: Tomuschat, Mitsprache der dritten Ebene).

*Labuda*, Walter: Die Mitwirkung des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: D. Merten (Hrsg.), Der Bundesrat in Deutschland und Österreich, Berlin 2001, S. 151ff. (zit.: *W. Labuda*, Die Mitwirkung des Bundesrates).

*Lang*, Ruth: Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Artikel 23 Abs. 2 bis 7 GG, Berlin 1997 (zit.: *R. Lang*, Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Bundestages).

*Lange*, Niels: Zwischen Regionalismus und europäischer Integration, Wirtschaftsinteressen in regionalistischen Konflikten, Baden-Baden 1998 (zit.: *N. Lange*, Zwischen Regionalismus und europäischer Integration).

*Langer*, Stefan: Unitarismus und Föderalismus im künftigen Europa, DÖV 1991, 823ff.

*Martini*, Alexander: Gemeinden in Europa: Einwirken der Europäischen Gemeinschaft auf die deutschen Gemeinden und Schutz der kommunalen Selbstverwaltung im Gemeinschaftsrecht, Köln 1992 (zit.: *A. Martini*, Gemeinden in Europa).

*McCarthy*, Rosarie: The Committee of the Regions: an advisory body's tortuous path to influence, JEPP 1997, 439ff.

*Menacher*, Peter: Augsburg – Brüssel und zurück, Gemeinde-Kurier v. 30.7.1999, S. 10.

*Mietzsch*, Oliver: Die erste Amtszeit des Ausschusses der Regionen – eine Bilanz, Der Städtetag 1998, 290ff.

*ders.*: Institutionalisierte Interessenvertretung der Regionen und Kommunen in Europa - Eine Bilanz des Ausschusses der Regionen, Aus Politik und Zeitgeschichte 1998, 34ff.

*Müller-Brandeck-Bocquet*, Gisela: Ein föderalistisches Europa?, Aus Politik und Zeitgeschichte 1991, B 45ff.

*Oberländer*, Stefanie: Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der EU durch Vertreter der Länder, Theorie und Praxis im Vergleich, Baden-Baden 2000 (zit.: *St. Oberländer*, Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der EU).

*Oeter*, Stefan: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, Tübingen 1998 (zit.: *St. Oeter*, Integration und Subsidiarität).

*Ossenbühl*, Fritz (Hrsg.): Föderalismus und Regionalismus in Europa, Baden-Baden 1990.

*Pernice*, Ingolf: Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz?, DVBl. 1993, 909ff.

*ders.*: Der Europäische Verfassungsbund auf dem Wege der Konsolidierung, JöR Bd. 48 (2000), S. 205 ff.

*Pieper*, Stefan Ulrich: Subsidiarität. Ein Beitrag zur Begrenzung der Gemeinschaftskompetenzen, Köln 1992 (zit.: *St. U. Pieper*, Subsidiarität).

*Rengeling*, Hans-Werner: Europa der Regionen, in: Becker/Bull/Seewald (Hrsg.), Festschrift W. Thieme, Köln 1993, S.445ff. (zit.: *H.-W. Rengeling*, Fs. W. Thieme).

Rill, Heinz-Peter: Die Bundesländer und die europäische Integration (EWG und EWR), in: H. Schäffer/H. Stolzlechner (Hrsg.): Reformbestrebungen im österreichischen Bundesstaatssystem, Wien 1993 (zit.: H.-P. Rill, in: Schäffer/Stolzlechner, Reformbestrebungen).

Rührmair, Alfred: Der Bundesrat zwischen Verfassungsauftrag, Politik und Länderinteressen, Berlin 2001.

Schäffer, Heinz: Die Länder-Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Integration, in: J. Hengstschläger u.a. (Hrsg.), Staat und Recht, Festschrift H. Schambeck, Berlin 1994, S. 1003ff. (zit.: H. Schäffer, Fs. H. Schambeck).

Schmalenbach, Kirsten: Der neue Europaartikel 23 des Grundgesetzes im Lichte der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission, Motive einer Verfassungsänderung, Berlin 1996 (zit.: K. Schmalenbach, Der neue Europaartikel).

dies.: Föderalismus und Unitarismus in der Bundesrepublik Deutschland: die Reform des Grundgesetzes von 1994, Düsseldorf 1998 (zit.: K. Schmalenbach, Föderalismus und Unitarismus).

Schmitt-Egner, Peter: Die „Versammlung der Regionen Europas“ (VRE): Scharnier zwischen horizontaler Kooperation und vertikaler Integration der Regionen in Europa?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2000, S. 553ff.

Schöbel, Norbert: Der Ausschuß der Regionen – eine erste Bilanz, hrsg. v. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, Tübingen 1995 (zit.: N. Schöbel, Der Ausschuß der Regionen – eine erste Bilanz).

ders.: Erfahrungen mit der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips aus Sicht des Ausschusses der Regionen, in: R. Hrbek (Hrsg.): Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union - Erfahrungen und Perspektiven, Baden-Baden 1995.

ders.: Der Ausschuß der Regionen – eine erste Bilanz der Arbeit nach zwei Jahren seines Bestehens, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Tübingen 1997.

ders.: The Committee of the Regions - Linchpin and Catalyst of a European Information Society? in: R. Sturm/G. Weinmann (eds.), The Information Society and the Regions in Europe, Baden-Baden 2000.

ders.: Die Änderungen in der Organisation und der Arbeitsweise des Ausschusses der Regionen, in: W. Hummer (Hrsg.), Rechtsfragen in der Anwendung des Amsterdamer Vertrages, Wien 2001.

Scholz, Rupert: Landesparlamente und Bundesrat, in: D. Wilke/B. Schulte, Der Bundesrat: Die staatsrechtliche Entwicklung des föderalen Verfassungsorgans, 1990, S. 252ff.

Schultze, Claus J.: Die deutschen Kommunen in der Europäischen Union: Betroffenheit und Interessenwahrnehmung, Baden-Baden 1997 (zit.: C.J. Schultze, Die deutschen Kommunen in der Europäischen Union).

Stein, Torsten: EU: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz?, VVDStRL 53 (1994), S. 26ff.

Stern, Klaus: Europäische Union und kommunale Selbstverwaltung, in: Wendt/Höfling/Karpen/Oldiges (Hrsg.), Staat, Wirtschaft, Steuern, Festschrift K. H. Friauf, Heidelberg 1996, S. 75ff. (zit.: K. Stern, Fs. K. H. Friauf).

Streinz, Rudolf: Die Stellung des Ausschusses der Regionen im institutionellen Gefüge der EU - Eine europarechtliche Bewertung, in: Chr. Tomuschat (Hrsg.), Mitsprache der dritten Ebene in der europäischen Integration, Bonn 1995, S. 55 (zit.: R. Streinz, in: Tomuschat, Mitsprache der dritten Ebene).

Theissen, Robert: Der Ausschuß der Regionen, Einstieg der Europäischen Union in einen kooperativen Regionalismus?, Berlin 1996 (zit.: R. Theissen, Der Ausschuß der Regionen).

Tomuschat, Christian: Die Vertretung lokaler Gebietskörperschaften im Ausschuß der Regionen nach Art. 198a EGV, Rechtsgutachten, 1992 (nicht veröffentlicht), (zit.: Chr. Tomuschat, Rechtsgutachten, 1992).

Vontz, Andrea: Vertretung deutscher kommunaler Interessen in der EU: EU ohne angemessene Beteiligung der Kommunen?, EUROPA kommunal 2/2002, S. 68ff.

Wiedmann, Thomas: Idee und Gestalt der Region in Europa, 1996.

ders.: Der Ausschuß der Regionen nach dem Vertrag von Amsterdam, EuR Jg. 34 (1999), S. 49ff.

ders.: in: J. Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 263 bis 265 EGV, Baden-Baden 2000.

Wuermeling, Joachim: Das Ende der „Länderblindheit“: Der Ausschuß der Regionen nach dem neuen EG-Vertrag, EuR Jg. 28 (1993), S. 196ff.

v. Zimmermann-Wienhues, Sigrid: Kommunale Selbstverwaltung in einer Europäischen Union, Berlin 1997 (zit.: S. v. Zimmermann-Wienhues, Kommunale Selbstverwaltung).

## ***Das Europäische Zentrum für Föderalismus-Forschung, Tübingen***

Seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses spielt die Frage nach der künftigen Struktur Europas bzw. einer europäischen „Verfassung“ eine wichtige Rolle. Ein entscheidender Aspekt ist dabei, die föderale Balance zwischen zentralen und dezentralen Elementen zu finden, um die zukünftigen Herausforderungen Europas zu bewältigen. Maastricht, Amsterdam und Nizza haben entscheidend zu dem erneuten Aufleben dieser Diskussion beigetragen. Dabei gewinnt die öffentliche Debatte vor allem durch die wachsende Rolle der Länder, Regionen und autonomen Gemeinschaften sowie der Kommunen als europapolitische Akteure an Brisanz, deren Zahl durch die anhaltenden Regionalisierungs- und Föderalisierungstendenzen in vielen europäischen Staaten weiter zunimmt.

In diesem Zusammenhang steht die Tätigkeit des **Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung (EZFF)** an der Universität Tübingen. Es begleitet seit 1993 diese Entwicklung und erforscht ihre Hintergründe. Das EZFF ist eine interdisziplinäre Einrichtung, die sich wissenschaftlich und politikberatend mit Fragen des Föderalismus, des Regionalismus und der subnationalen Ebenen in Europa beschäftigt. Die einzelnen Arbeitsschwerpunkte des EZFF lassen sich in einem dreisäuligen Modell darstellen:

1. *Regionen, Regionalismus und Regionalpolitik* (derzeit u.a. grenzüberschreitende und interregionale Kooperation innerhalb und an den Außengrenzen der Europäischen Union, Regional- und Strukturpolitik in einer erweiterten Union, Regionen im Europa 2000, Regionen und europäische Informationsgesellschaft);
2. *Föderalismus als Organisationsprinzip für Institutionen, Entscheidungsstrukturen und für einzelne Politikfelder in den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Mehrebenensystem* (derzeit u.a. Effizienz und Demokratie in dezentralen und föderalen Systemen, Aufgabenverteilung und Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union, die Zukunft der europäischen Finanzverfassung, Sozial- und Beschäftigungspolitik in der EU, Entwicklungsperspektiven des Ausschusses der Regionen in einer erweiterten EU);
3. *Dezentralisierungs-, Regionalisierungs- und Föderalisierungsprozesse in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie in Mittel- und Osteuropa.*

Das Europäische Zentrum für Föderalismus-Forschung führt transnationale Forschungsprojekte durch, veranstaltet regelmäßig internationale Konferenzen in ganz Europa (z. B. Belgien, Italien, Ungarn, Schweden) und nimmt Aufträge für Einzelgutachten entgegen. Die Forschungs- und Konferenzergebnisse werden in der Schriftenreihe des Zentrums bei der NOMOS-Verlagsgesellschaft und in der

Serie „Occasional Papers“ publiziert. Gleichberechtigt neben der wissenschaftlichen Arbeit steht die Beratungstätigkeit des EZFF für Politik, Verwaltung und Wirtschaft. Besonderen Wert legt das Europäische Zentrum für Föderalismus-Forschung in seiner Arbeit auf die Verbindung von Theorie und Praxis, transnationale Kooperationen und die interdisziplinäre Ausrichtung seiner Forschungsaktivitäten. Zur Tätigkeit des EZFF gehört deshalb auch der Aufbau von Netzwerken. So hat das Zentrum die **European Association of Researchers on Federalism (EARF)** gegründet, der etwa 70 Wissenschaftler aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der Schweiz und den Staaten Mittel- und Osteuropas angehören. Das EZFF betreut dieses Netzwerk und dient als Geschäftsstelle.

Das EZFF wird von einem interdisziplinär zusammengesetzten Vorstand aus Geographen, Historikern, Juristen, Ökonomen und Politikwissenschaftlern geleitet. Die laufenden Arbeiten werden durch den Wissenschaftlichen Koordinator und die Mitarbeiter des Zentrums betreut.

Nähere Auskünfte bei:

**Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF)**  
**Matthias Chardon, M.A. (Wissenschaftlicher Koordinator)**  
Nauklerstr. 37a  
D-72074 Tübingen

**Tel.: +49(0)7071-29 77 368**

**Fax: +49(0)7071-92 28 76**

**E-Mail: ezff@uni-tuebingen.de**

**Website: [www.uni-tuebingen.de/ezff](http://www.uni-tuebingen.de/ezff)**

**Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung bei der NOMOS Verlagsgesellschaft, Baden-Baden:**

- Band 1: **KNIPPING, Franz** (Ed.), Federal Conceptions in EU-Member States. Traditions and Perspectives, 1994, ISBN 3-7890-3663-3, € 45,-
- Band 2: **HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Europäische Bildungspolitik und die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips, 1994, ISBN 3-7890-3656-0, € 28,-
- Band 3: **RAICH, Silvia**, Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem "Europa der Regionen". Dargestellt anhand der Fallbeispiele Großregion Saar-Lor-Lux, EUREGIO und "Vier Motoren für Europa" - Ein Beitrag zum Europäischen Integrationsprozeß, 1995, ISBN 3-7890-3657-9, € 34,-
- Band 4: **ALEN, André**, Der Föderalstaat Belgien, Nationalismus - Föderalismus - Demokratie. Mit dem Text der neuen Belgischen Verfassung, 1995, ISBN 3-7890-3791-5, € 20,50
- Band 5: **STURM, Roland** (Hrsg.), Europäische Forschungs- und Technologiepolitik und die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips, 1996, ISBN 3-7890-4149-1, € 28,-
- Band 6: **WEBER-PANARIELLO, Philippe A.**, Nationale Parlamente in der Europäischen Union. Eine rechtsvergleichende Studie zur Beteiligung nationaler Parlamente an der innerstaatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union im Vereinigten Königreich, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland, 1995, ISBN 3-7890-4120-3, € 45,-  
*Dieser Band wurde 1996 mit dem Wissenschaftspreis des Deutschen Bundestages für Arbeiten zum Parlamentarismus ausgezeichnet.*
- Band 7: **KINSKY, Ferdinand/KNIPPING, Franz** (Eds.), Le "fédéralisme personnaliste" aux sources de l'Europe de demain. Der personalistische Föderalismus und die Zukunft Europas, Hommage à Alexandre Marc, 1996, ISBN 3-7890-4190-4, € 44,-
- Band 8: **HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union - Erfahrungen und Perspektiven, 1995, ISBN 3-7890-4142-4, € 28,-
- Band 9: **COLLIER, Ute / GOLUB, Jonathan / KREHER, Alexander** (eds.), Subsidiarity and Shared Responsibility: New Challenges for EU Environmental Policy, 1997, ISBN 3-7890-4647-7, € 35,-
- Band 10: **AGRANOFF, Robert** (Ed.), Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States, 1999, ISBN 3-7890-6395-9, € 34,-
- Band 11: **AMMON, Günter** et al. (Ed.), Föderalismus oder Zentralismus? Europas Zukunft zwischen dem deutschen und dem französischen Modell, 1996, ISBN 3-7890-4446-6, € 34,-
- Band 12: **SCHULTZE, Claus J.**, Die deutschen Kommunen in der Europäischen Union - Europa-Betroffenheit und Interessenwahrnehmung, 1997, ISBN 3-7890-4830-5, € 340,-
- Band 13: **STRAUB, Peter / HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der Europäischen Union, 1998, ISBN 3-7890-5219-1, € 40,-
- Band 14: **STURM, Roland / WEINMANN, Georg** (eds.), The Information Society and the Regions in Europe. A British-German Comparison, 2000, ISBN 3-7890-7007-6, € 45,-
- Band 15: **MÄNNLE, Ursula** (Hrsg.), Föderalismus zwischen Konsens und Kooperation. Tagungs- und Materialienband zur Fortentwicklung des deutschen Föderalismus, 1998, ISBN 3-7890-5490-9, € 45,-
- Band 16: **KRETSCHMER, Otto / HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Standortpolitik und Regionalisierung in Europa. Probleme - Kompetenzen - Lösungen, 1999, ISBN 3-7890-6083-6, € 37,-
- Band 17: **HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Europapolitik und Bundesstaatsprinzip. Die "Europafähigkeit" Deutschlands und seiner Länder im Vergleich mit anderen Föderalstaaten, 2000, ISBN 3-7890-6541-2, € 37,-
- Band 18: **STUDENT, Thomas**, Die europäische Herausforderung - Grenzüberschreitende Kooperation im Wettbewerb der Regionen. Zusammenarbeit an der deutsch-niederländischen Grenze im Rahmen der Ems Dollart Region und der Neuen Hanse Interregio, 2000, ISBN 3-7890-6546-3, € 43,-
- Band 19: **STURM, Roland / KROPP, Sabine** (Hrsg.), Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen. Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden, 1999, ISBN 3-7890-6393-2, € 43,-
- Band 20: **TEUFEL, Erwin / PERLOT, Enzo** (Hrsg.), Starke Regionen für ein Starkes Europa - Dokumentation des zweiten deutsch-italienischen INTERREGIO-Forums, 2000, ISBN 3-7890-6939-6, € 28,-
- Band 21: **JOHNE, Roland**, Die deutschen Landtage im Entscheidungsprozess der Europäischen Union. Parlamentarische Mitwirkung im europäischen Mehrebenensystem, 2000, ISBN 3-7890-6797-0, € 66,-
- Band 25: **HRBEK, Rudolf / NETTESHEIM, Martin** (Hrsg.), Europäische Union und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge, 2002, ISBN 3-7890-7881-6, € 48,-

---

Die Bände der Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung (EZFF) sind über den Buchhandel oder direkt bei der NOMOS Verlagsgesellschaft, Vertrieb, D-76520 Baden-Baden zu beziehen (E-mail: NOMOS@nomos.de oder Fax: ++49 (0)7221/ 21 04-27).

## OCCASIONAL PAPERS

Hrsg. vom Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF), Tübingen:

- Nr. 1: **STURM, Roland**, Economic Regionalism in a Federal State: Germany and the Challenge of the Single Market, 1994, ISBN 3-980 3672-0-7, € 2,-
- Nr. 2: **HAVERLAND, Markus**, Europäische Integration im Spannungsverhältnis von Zentralisierung und Dezentralisierung, 1995, ISBN 3-980 3672-1-5, € 2,-
- Nr. 3: **FECHTNER, Detlef**, Abschied vom kompensatorischen Föderalismus, 1995, ISBN 3-980 3672-2-3, € 3,-
- Nr. 4: **SCHÖBEL, Norbert**, Der Ausschuß der Regionen, 1995 (vergriffen; siehe Nr. 17)
- Nr. 5: **GROSSE HÜTTMANN, Martin**, Das Subsidiaritätsprinzip in der EU – eine Dokumentation, 1996, ISBN 3-980 3672-5-8, € 6,-
- Nr. 6: **ILLÉS, Iván**, Carpathian (Euro)Region, 1996, ISBN 3-9803672-6-6, € 4,-
- Nr. 7: **HORVÁTH, Gyula**, Transition and Regionalism in East-Central Europe, 1996, ISBN 3-9803672-7-4, € 4,-
- Nr. 9: **HANNOWSKY, Dirk/RENNER, Andreas**, Subsidiaritätsprinzip, Bürgersouveränität und Ordnungswettbewerb. Ordnungstheoretische Überlegungen zur Ausgestaltung einer präferenzkonformen Ordnung Europas, 1996, ISBN 3-9803672-4-X, € 4,-
- Nr. 10: **KROPP, Sabine**, Dezentralisierung und Transformation in Rußland, 1996, ISBN 3-9803672-8-2, € 4,-
- Nr. 11: **STURM, Roland**, Strategien intergouvernementalen Handelns. Zu neueren Tendenzen des Föderalismus in Deutschland und den USA, 1996, ISBN 3-9803672-9-0, € 3,-
- Nr. 13: **HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Regionen und Kommunen in der EU und die Regierungskonferenz 1996, 1996, ISBN 3-9805358-0-0, € 4,-
- Nr. 14/1: **LOB, Harald/OEL, Matthias**, Informationsgesellschaft und Regionen in Europa. Wirtschafts- und regionalpolitische Aspekte der Europäischen Informationsgesellschaft, 1997, ISBN 3-9805358-1-9, € 3,-
- Nr. 14/2: **STURM, Roland/ WEINMANN, Georg**, Challenges of the Information Society to the Regions in Europe. A Research Agenda, 1997, ISBN 3-9805358-5-1, € 4,-
- Nr. 15: **MÜHLBACHER, Georg**, Italien zwischen institutioneller Reform und Föderalismus, 1999, ISBN 3-9805358-9-4, € 6,-
- Nr. 17: **SCHÖBEL, Norbert**, Der Ausschuß der Regionen, 1997, ISBN 3-9805358-2-7;  
**SCHÖBEL, Norbert**, The Committee of the Regions, 1997, ISBN 3-9805358-3-5;  
**SCHÖBEL, Norbert**, Le Comité des Régions, 1997, ISBN 3-9805358-4-3, € 5,-

- Nr. 18: **BLANCKE, Susanne/SCHMID, Josef**, Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer im Vergleich - Programme, Konzepte, Strategien, 1998, ISBN 3-9805358-6-X, € 4,-
- Nr. 19: **NEUSS, Beate/JURCZEK, Peter/HILZ, Wolfram** (Hrsg.), Grenzübergreifende Kooperation im östlichen Mitteleuropa. Beiträge zu einem politik- und regionalwissenschaftlichen Symposium an der TU Chemnitz, 1998, ISBN 3-9805358-7-8, € 6,-
- Nr. 20: **NEUSS, Beate/JURCZEK, Peter/HILZ, Wolfram** (Hrsg.), Transformationsprozesse im südlichen Mitteleuropa - Ungarn und Rumänien. Beiträge zu einem politik- und regionalwissenschaftlichen Symposium an der TU Chemnitz, 1999, ISBN 3-9805358-8-6, € 6,-
- Nr. 21: **NEUSS, Beate/JURCZEK, Peter/HILZ, Wolfram** (Hrsg.), Entwicklungsstrategien in Nordosteuropa – Baltikum und Finnland. Beiträge zu einem politik- und regionalwissenschaftlichen Symposium an der TU Chemnitz, 2000, ISBN 3-9806978-1-9, € 7,-
- Nr. 22: **HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Die Osterweiterung der Europäischen Union. Problemfelder und Lösungsansätze aus deutscher und ungarischer Sicht, 2000, ISBN 3-9806978-0-0, € 7,-
- Nr. 23: **MARHOLD, Hartmut**, Föderale Strukturen Für Europa? Aktuelle Beiträge zur Debatte in Frankreich, 2000, ISBN 3-9806978-2-7, € 4,-
- Nr. 24: **NEUSS, Beate/JURCZEK, Peter/HILZ, Wolfram** (Hrsg.), Zwischenbilanz der EU-Osterweiterung – Slowenien, Slowakei. Tschechien als Beispiele, 2001, ISBN 3-9806978-3-5, € 5
- Nr. 25: **BLANKE, Hermann-Josef**, Der Ausschuss der Regionen. Normative Ausgestaltung, politische Rolle und verwaltungsorganisatorische Infrastruktur, 2002, ISBN 3-9806978-4-3, € 4

Occasional Papers können Sie über den Buchhandel beziehen oder direkt bestellen. Bitte kreuzen Sie dazu die gewünschten Titel auf der Liste an und senden das Formular an:

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF)  
z.Hd. Frau Petra Reiter  
Nauklerstraße 37 A  
D-72074 Tübingen

Oder Sie senden das Formular per Fax an das EZFF:  
Fax: +49 / (0)7071 / 92 28 76

Schließlich können Sie auch über unsere Homepage bestellen:

<http://www.uni-tuebingen.de/ezff>

Dort finden Sie auch weitere Informationen zu uns und unseren Aktivitäten sowie eine Menge nützlicher Links und Materialien zu den Themen „Föderalismus“ und „Europäische Integration“.

ISBN 3-9806978-4-3