



Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung  
Tübingen

**Rudolf Hrbek (Hrsg.)**

**Regionen und Gemeinden in der EU und  
die Regierungskonferenz 1996**

---

**Occasional Papers**

**Nr. 13**

**Rudolf Hrbek (Hrsg.)**

**Regionen und Gemeinden in der EU und  
die Regierungskonferenz 1996**

**Occasional Papers**

**Nr. 13**

**Rudolf Hrbek (Hrsg.)**

**Regionen und Gemeinden in der EU und die Regierungskonferenz 1996**

Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung

in Zusammenarbeit mit der

EVP-Fraktion im Europäischen Parlament und dem

Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen

11./12. April 1996 in Brüssel

**Mit Beiträgen von:**

Ralf von Ameln

Tony Blake

Wolfgang Burtscher

Vincenzo Falcone

José Maria Gil-Robles Gil-Delgado

Jozef Van Ginderachter

Henk van Leeuwen

Carl Otto Lenz

Dietrich Pause

Lars-Inge Ström

Herausgeber: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF)

Anschrift: Nauklerstraße 37a  
D-72074 Tübingen  
Telefon: ++49 (0) 7071 / 2977368 & 2977190  
Fax: ++49 (0) 7071 / 922876

Vorstand: Prof. Christopher Harvie, Ph.D.  
Prof. Dr. Rudolf Hrbek (Sprecher)  
Prof. Dr. Franz Knipping  
Prof. Dr. Günter Püttner  
Prof. Dr. Roland Sturm  
Prof. Dr. Hans-Georg Wehling

Koordination: Oliver Will, M.A.

Alle Rechte vorbehalten.  
Copyright Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Oktober 1996.  
Erschienen im Selbstverlag.  
ISBN-Nr.: 3-9805358-0-0  
Schutzgebühr DM 10,00

**Inhaltsverzeichnis**

	Seite
<b>Vorwort</b>	7
<i>Rudolf Hrbek</i>	
<b>Die Position des Ausschusses der Regionen</b>	11
<i>Dietrich Pause</i>	
<b>Die Position der Kommunen</b>	15
<i>Ralf von Ameln</i>	
<b>Las Posiciones del Parlamento Europeo</b>	22
<i>José María Gil-Robles Gil-Delgado</i>	
<b>Die Position des Europäischen Gerichtshofes</b>	28
<i>Carl Otto Lenz</i>	
<b>Les Communautés et les Régions de la Belgique devant la Conférence Intergouvernementale 1996</b>	34
<i>Jozef Van Ginderachter</i>	
<b>Posities van de Nederlandse gemeenten en provincies</b>	39
<i>Henk van Leeuwen</i>	
<b>Mitwirkungsmöglichkeiten und inhaltliche Vorstellungen der Regionen und Gemeinden Österreichs</b>	48
<i>Wolfgang Burtscher</i>	
<b>Alcune riflessioni sul ruolo delle Regioni e dei Comuni italiani</b>	58
<i>Vincenzo Falcone</i>	
<b>IGC 96 and the Swedish local and regional authorities</b>	67
<i>Lars-Inge Ström</i>	
<b>UK Local Government Position</b>	73
<i>Tony Blake</i>	

## Vorwort

Regionen und Kommunen sahen sich spätestens seit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) immer stärker von der Politik der EG betroffen. Sie haben versucht, sich auf diese neue Situation, die sie als Herausforderung empfunden haben, einzustellen und insbesondere zu erreichen, daß sie nicht mehr nur Adressat und Objekt von Gemeinschaftspolitik sind, sondern diese beeinflussen und mitgestalten können. Das betraf zum einen den Entscheidungsprozeß bei der innerstaatlichen Behandlung von EG-Angelegenheiten, wo sich Regionen und Kommunen - je nach den nationalen Gegebenheiten und mit ganz unterschiedlichen Ergebnissen - um Einfluß bzw. Mitsprache bemüht haben. Es bezog sich sodann auf den Entscheidungsprozeß auf europäischer Ebene, wo sich Regionen und Kommunen - wiederum auf ganz unterschiedliche Weise - als "Mitspieler" zu etablieren versucht haben. Die Zahl der Akteure in der Brüsseler Arena hat damit zugenommen, die Arena ist vielfältiger und "farbiger" geworden.

Durch den Vertrag von Maastricht ist die Mitwirkungsrolle der "Regionen" - so lautet die pauschale Bezeichnung für territoriale Einheiten/Gebietskörperschaften unterhalb der Ebene des Gesamtstaates - in einem ersten Schritt förmlich anerkannt und gestärkt worden. Einige seitens der Regionen zu den Vertragsverhandlungen erhobenen Forderungen fanden im Maastrichter Vertrag Berücksichtigung, wie die Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips und die Schaffung des Ausschuß der Regionen, aber auch die Neufassung von Artikel 146 EG-Vertrag. Die neuen Bestimmungen blieben jedoch hinter den Vorstellungen und Forderungen der Regionen zurück (das Subsidiaritätsprinzip bezieht sich nicht explizit auf das Verhältnis zu den Regionen und die Stellung des Ausschuß der Regionen als neue Institution wird in mehrfacher Hinsicht als zu schwach und unzulänglich angesehen); andere Forderungen, wie insbesondere die nach einem eigenständigen Klagerecht beim Europäischen Gerichtshof, blieben gänzlich unerfüllt.

So war es nur verständlich, daß sich Regionen und Kommunen im Vorfeld der Regierungskonferenz'96 zur Reform des Vertrags von Maastricht erneut mit Vorschlägen und Forderungen zu Wort meldeten. Sie finden sich in zwei Entschlüssen des Ausschuß der Regionen,

vom 21.04.1995 und vom 08.03.1996. Begründet werden die Forderungen nicht zuletzt mit dem Hinweis auf die Mittlerrolle von Regionen und Kommunen in der Kommunikation zwischen den Institutionen der EU und den Bürgern, also mit dem ausdrücklichen Hinweis auf mehr Bürgernähe, Transparenz und demokratische Qualität als zentrale Anliegen der Regierungskonferenz.

Die Forderungen beziehen sich auf das Subsidiaritätsprinzip (es soll durch ausdrückliche Bezugnahme auf Regionen und Kommunen präzisiert werden), auf Stellung und Rolle des Ausschuß der Regionen (er soll gleichberechtigtes Organ der EU und organisatorisch und verwaltungsmäßig vom Wirtschafts- und Sozialausschuß unabhängig werden sowie über einen eigenen Etat verfügen; er soll das Klagerecht beim EuGH erhalten und in seinem Beratungs- und Mitwirkungsrecht gestärkt werden; Mitglied soll nur sein dürfen, wer ein Wahlmandat hat oder einer gewählten Versammlung gegenüber rechenschaftspflichtig ist), sowie - als neue Punkte - darauf, daß die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ausdrücklich als notwendig festgeschrieben und das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung in den Vertrag aufgenommen wird; in einer besonderen Erklärung soll die Pflicht zur Anerkennung und Förderung von Regional- und Minderheitensprachen verankert werden.

Zu diesem Themenkomplex veranstalteten die Konrad-Adenauer-Stiftung (Europabüro Brüssel), die EVP-Fraktion im Europäischen Parlament und das Europäische Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen eine Europäische Konferenz, die am 11./12. April 1996 in Brüssel stattfand, wenige Tage nach dem feierlichen Auftakt zur Regierungskonferenz'96 auf der Sitzung des Europäischen Rats in Turin. Mehr als 130 Teilnehmer aus 12 Staaten waren der Einladung zur Konferenz gefolgt.

Die Konferenz war thematisch in zwei Blöcke aufgeteilt. In einem ersten Teil sollten die Positionen von Regionen und Kommunen zur Regierungskonferenz vorgetragen und erläutert, sodann von Angehörigen unterschiedlicher Gemeinschaftsorgane analysiert und kommentiert werden. Ziel des zweiten Teils war es, die Situation in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten zu präsentieren, einmal bezüglich der Mitwirkungsmöglichkeiten für Regionen und Kommunen

an innerstaatlichen Entscheidungen in EG/EU-Angelegenheiten, zum zweiten bezüglich der inhaltlichen Vorstellungen zu den Forderungen für die Regierungskonferenz.

In den Vorträgen und Diskussionsbeiträgen wurde die Verschiedenartigkeit der Strukturen in den EU-Mitgliedstaaten deutlich, zugleich ein bemerkenswertes Maß an Übereinstimmung in einigen zentralen Forderungen für die Regierungskonferenz, auch wenn sich hinsichtlich der jeweiligen Schwerpunktsetzung national unterschiedliche Akzente zeigten. Faßt man die Gesamtergebnisse der Beratungen auf der Konferenz zusammen, so bestand weitgehende Übereinkunft, daß von der Regierungskonferenz für Regionen und Kommunen keine sehr weitreichenden Neuregelungen erwartet werden können. Erfolg könnten Regionen und Kommunen mit ihren Forderungen nach administrativer und budgetärer Eigenständigkeit des Ausschuß der Regionen, sowie einer Ausweitung seines Beratungsrechts (bezogen auf zusätzliche Politikbereiche einerseits, das Europäische Parlament als zusätzlicher Adressat andererseits) haben, während sich für die anderen Hauptforderungen bislang kein Konsens der 15 Regierungen - Voraussetzung für jede Vertragsänderung - abzeichnet. Man sollte in diesem Zusammenhang aber nicht vergessen, daß beispielsweise auch das Europäische Parlament seine Position im gemeinschaftlichen Entscheidungsprozeß nur langsam und schrittweise verstärken konnte. Und: faktische politische Einwirkungsmöglichkeiten der Regionen und Kommunen hängen sicherlich nicht ausschließlich von Vertragsbestimmungen ab.

Mit dieser Veröffentlichung sollen die auf der Konferenz vorgetragenen Beiträge einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Den Referenten gebührt Dank dafür, daß sie ihre Beiträge (die bewußt in der jeweiligen Originalsprache abgedruckt werden) für die Publikation zur Verfügung gestellt haben. Frau Marie-Emmanuelle Keßler und Herr Martin Große Hüttmann ist für die Erstellung der druckfertigen Vorlage zu danken. Einen besonderen Dank möchte ich namens des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen den beiden Mitveranstaltern für die gute Zusammenarbeit bei Vorbereitung und Durchführung der Veranstaltung, aber auch für die Unterstützung des Publikationsvorhabens aussprechen.

## Die Position des Ausschusses der Regionen

*Dietrich Pause*

Meine Damen und Herren, gestatten Sie, daß ich einleitend zunächst den Leitern der heutigen Konferenz, den Herren Weigelt und Prof. Hrbek, sowie, institutionell gewendet, der Konrad-Adenauer-Stiftung, dem Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung der Universität Tübingen sowie der EVP-Fraktion des Europäischen Parlaments meine Referenz erweise. Daß Ihre Konferenzserie mit dem Thema „Regionen und Gemeinden in der Europäischen Union“ beginnt, halte ich für ein ebenso wegweisendes und ermutigendes Zeichen, nicht zuletzt für den Ausschuß der Regionen selbst.

Dieser Ausschuß ist gewiß mehr als nur eine „Fußnote“ im institutionellen Gefüge der Europäischen Union, und er hat Perspektive, weil er für ein Europa steht, daß sich von unten nach oben begreift, das „Tiefenschärfe“ besitzt und mit dem man sich identifizieren kann, weil man sich in diesem Europa zu Hause fühlt. Europa als Heimat, Europa zum Anfassen - auch dafür steht der Ausschuß der Regionen und vielleicht ist es gerade diese Perspektive, die manchem Betrachter in Brüssel wie eine Erscheinung der dritten Art vorkommt - mit entsprechenden Reaktionen.

Daß der Ausschuß daneben, existentiell betrachtet, eine grundsätzliche Fragestellung aufwirft, die nämlich nach dem Verhältnis zwischen den Teilen und dem Ganzen, brauche ich vor diesem Kreis nicht zu betonen.

Wie nun sind die Erwartungen, die der Ausschuß an die Regierungskonferenz knüpft? Dazu gibt es schon seit April des vergangenen Jahres ein Grundsatzpapier, ausgearbeitet unter der Federführung des katalanischen Präsidenten Jordi Pujol. Der darin enthaltene Forderungskatalog wurde soeben unter dem 8. März dieses Jahres vom Vorstand des Ausschusses noch einmal in der Erklärung von Catania wiederholt.

Meine Bewertung: ambitioniert, aber mit Augenmaß; nicht partikular eigenbrötlerisch, sondern prinzipiell und perspektivisch, ohne der eigenen Verantwortung für das Ganze auszuweichen.

Fünf Leitgedanken stehen im Vordergrund.

1. Der Ausschuß ist sich seiner politischen Legitimität gewiß. Umso nachdrücklicher deshalb der Wunsch nach Anerkennung als vollwertiges Gemeinschaftsorgan. Eine solche Entscheidung hätte u.a. weitreichende rechtliche Wirkungen, insbesondere, was ein Klage-recht vor dem Europäischen Gerichtshof angeht.

2. Der zweite Punkt zielt auf eine administrative Unabhängigkeit vom Wirtschafts- und Sozialausschuß. Das sind wir bislang nicht, weil der Vertrag von Maastricht um vermeintlicher Synergieeffekte willen zwischen beiden Organen einen, wie es offiziell heißt: „Gemeinsamen organisatorischen Unterbau“ eingerichtet hat, bestückt mit etwa 500 Beamten und einem Haushaltsvolumen von rd. 53 Mio. ECU (zum Vergleich AdR: 16 Mio. ECU mit 85 Mitarbeitern).

In dieser Organisation, die keine eigenständige Behörde ist, finden sich die Übersetzer, Dolmetscher und Drucker, die Postverteiler, der Sitzungsdienst, Teile der Personalverwaltung, der Haushalt etc., alles für den inneren Betrieb ungemein wichtige Einrichtungen.

Hier wurde ein administratives Monster geschaffen, das nicht mehr beherrschbar ist und deshalb wie alle Monster schnellstens beseitigt werden sollte, bevor die Räder endgültig zum Stillstand kommen.

Reflexionsgruppe und Europäisches Parlament, auch der Bundesrat, unterstützen die Forderung des Ausschusses. Es gibt Grund, nicht pessimistisch zu sein.

3. Die dritte Forderung bemüht sich um eine institutionelle Beziehung mit dem Europäischen Parlament. Außerdem geht es um eine gewisse Ausweitung der nach wie vor rein konsultativ ausgestalteten Kompetenzen.

- wirtschaftliche und soziale Kohäsion einschließlich Strukturfonds;
- transeuropäische Netze auf dem Gebiet des Verkehrs, der Telekommunikation und der Energie
- Erziehung, Kultur und öffentliche Gesundheit

sind die Bereiche, bei denen schon heute eine obligatorische Anhörung vorgeschrieben ist. Die Kommission bezieht allerdings schon jetzt auch die Gebiete **Berufsbildung, Informationsgesellschaft und Umwelt** ein. Das sollte vertraglich festgeschrieben werden.

4. Viertens - und das ist ein ganz entscheidender Punkt - sollte und muß die Rolle der Regionen und Kommunen sowie des Ausschusses bei der Formulierung, Anwendung und Kontrolle des **Subsidiaritätsprinzips** stärker zum Ausdruck gelangen.

Wer eine Europäische Union haben will, die die Eigenheiten der Regionen und kommunalen Körperschaften und damit das Recht auf Verschiedenartigkeit nicht nur verbal respektiert, wer für ein Europa eintritt, mit dem sich die Menschen dieses Kontinents identifizieren können, wo Bürgernähe tatsächlich praktiziert wird, der kommt am Subsidiaritätsprinzip und seiner Neudefinition nicht vorbei. Das Prinzip muß allen Ebenen gelten, nicht nur beschränkt auf das Verhältnis Gemeinschaft - Mitgliedsstaaten.

Die vom Ausschuß angestrebte Kompetenzabgrenzung zwischen den verschiedenen Ebenen - regionale, nationale, europäische Ebene -, sollte dabei eine Gewähr für die Einklagbarkeit dieser Zuständigkeiten vor dem Europäischen Gerichtshof umfassen.

5. Letzter Punkt: Das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung.

Das Europa der Fünfzehn wird größer werden. Neun Staaten in Mittel- und Osteuropa, nämlich die vier Visegrád-Staaten Ungarn, Polen, Tschechische und Slowakische Republik sowie



Bulgarien und Rumänien, dazu die drei baltischen Staaten haben ihre Europaverträge fast schon in der Tasche. Slowenien wird sich einreihen.

Wir dürfen auf keinen Fall die Ausstrahlung des geltenden Rechtssystems der Europäischen Union auf diese Staaten bereits zum jetzigen Zeitpunkt unterschätzen. Als Teilnehmer des sogenannten „Strukturierten Dialogs“ sitzen ihre Vertreter bereits heute vielfach in Brüssel am Verhandlungstisch und werden dort nicht zuletzt mit dem „Acquis communautaire“ konfrontiert, d.h. mit dem Rechtsbestand der Europäischen Union.

Dieser Rechtsbestand besteht bekanntlich aus etwa 10.000 Seiten von Regelungen, und dazu wird es für die Kandidaten in etwa heißen: „Vogel friß oder stirb“. Mit anderen Worten: dieser Rechtsbestand wird, von gewissen Übergangsregelungen abgesehen, von den Beitrittskandidaten übernommen werden müssen. Damit kommt dem Recht der Europäischen Gemeinschaft für die Staaten in Mittel- und Osteuropa eine Leitfunktion zu, und zwar schon heute und nicht erst zur mutmaßlichen Beitrittszeit ab der Jahrtausendwende.

Kein Wunder deshalb, daß man dort genau verfolgt, was in einem revidierten Vertragswerk vielleicht drin stehen wird. Das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung sollte also bei der Vertragsrevision berücksichtigt werden, schon um den dezentralen Kräften in den Staaten Mittel- und Osteuropas bei ihrem Kampf um den Aufbau dezentraler Strukturen tatkräftig im Interesse von uns allen unter die Arme zu greifen.

Europa ist zu wichtig, um seine Gestaltung nur den Regierungen zu überlassen. Regionen und Kommunen werden auch nach der Regierungskonferenz ihr Wort zu sagen haben, weil hier der Bürger spricht. Insoweit kann Europa nur mit, nicht ohne oder gegen die Regionen wachsen und sich vollenden. Sollte also der Ausschuß im Kontext der Regierungskonferenz doch nur eine „Fußnote“ abgeben, was wir nicht hoffen, dann aber eine Fußnote „mit Perspektive“, denn dieser Ausschuß hat Substanz. „Il va dans le sens de l'histoire“.

Und vergessen wir nicht...“Das Universale, das ist das Lokale ohne Mauern.“

## Die Position der Kommunen

*Ralf von Ameln*

Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren,

der Präsident der Deutschen Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas und Mitglied im internationalen Hauptausschuß des RGRE, Herr Dr. Heinrich Hoffschulte, ist leider kurzfristig verhindert, an dieser Konferenz teilzunehmen. Ich bin daher gebeten worden, an seiner Stelle die Position der kommunalen Ebene vorzutragen und bitte Sie also, hier und heute mit mir vorlieb nehmen zu wollen.

Das Europabüro Brüssel der Konrad-Adenauer-Stiftung und damit in Person Sie, Herr Weigelt, als dessen Leiter, setzt mit dieser Konferenz eine Reihe von interessanten Tagungen fort. Es ist besonders dankenswert, daß Sie sich mit der nunmehr stattfindenden Konferenz den Regionen und Gemeinden in der Europäischen Union und insbesondere ihren Erwartungen an die Regierungskonferenz 1996 zuwenden.

Allerdings interpretiere ich das Fragezeichen hinter der Themenstellung zum Thema 1 so, daß es doch Zweifel geben mag, ob denn die Regierungskonferenz 1996 wirklich auch ein Weg zur Stärkung von Regionen, Gemeinden und kommunaler Selbstverwaltung in der Europäischen Union sein wird.

In der Tat ist dieses Fragezeichen aus zwei Gesichtspunkten berechtigt. Zum einen gibt es unstrittig übergreifende prioritäre Grundsatzthemen, denen sich die Regierungskonferenz zuwenden muß und die der dringenden Lösung harren.

Zum anderen ist vorstellbar, daß manche Teilnehmer der Regierungskonferenz in der Stärkung von Regionen, Gemeinden und der kommunalen Selbstverwaltung in der Europäischen

Union im Verhältnis zum Ziel des Europäischen Einigungsprozesses eine Antinomie sehen. Dies ist auch wiederum in zweierlei Hinsicht denkbar:

1. Weil es den einen oder anderen geben mag, dem die Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses jetzt oder überhaupt nicht opportun erscheint, sondern es die Rolle des eigenen Nationalstaates zu festigen gilt. Damit wäre folgerichtig auch für alle Ebenen unterhalb der nationalstaatlichen der Weg zu einer Stärkung auf europäischer Ebene verbaut.

Oder:

2. bei grundsätzlicher Bejahung der Fortsetzung des europäischen Integrationsprozesses doch eine gewisse Zurückhaltung betreffend der Stärkung der unterhalb der nationalstaatlichen Ebene befindlichen regionalen und kommunalen Gliederungen. Hier mag das Stichwort des "vorausseilenden Selbstschutzes" genügen.

Gehen wir aber davon aus, daß eine Vertiefung der europäischen Integration für die große Mehrheit der Mitgliedsstaaten eines der Ziele der Regierungskonferenz ist, so führt an der Stärkung der Gemeinden und damit an der Festschreibung des Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung eigentlich kein Weg vorbei. Kein Netzwerk in Europa ist so flächendeckend, keines näher am Bürger als die kommunalen Gebietskörperschaften. Folgerichtig lautet die These also, ohne starke kommunale Gebietskörperschaften kein Europa der Bürger!

Damit bin ich bei einer zentralen Forderung aus kommunaler Sicht. Es bedarf der Ergänzung und Präzisierung des Subsidiaritätsprinzips. Das Subsidiaritätsprinzip darf zukünftig nicht nur als Schutznorm gegen ungerechtfertigte Eingriffe in die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten verstanden werden, sondern muß auch als Wahrer der Rechte von Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Regelung der Angelegenheiten auf örtlicher Ebene etabliert werden. Subsidiarität primär unter kompetenzrechtlichen Aspekten zu behandeln heißt, es auf die Prüfung zu beschränken, ob bereits national besetzte Regelungskompetenzen an die europäische Ebene abgegeben oder nicht abgegeben werden sollen. Dieser Bewertungsmaßstab greift aus kommunaler Sicht zu kurz.

Subsidiarität kann im Kern nur im Sinne von dezentraler kommunaler Aufgabenfindung oder -durchführung verstanden werden, die nicht, -oder bei Übertragung durch übergeordneten Rechtsakt- möglichst wenig kommunale Selbständigkeit und Alleinverantwortlichkeit einschränkt. Darüber hinaus sollte sichergestellt werden, daß auch bei einer Kompetenzausübung durch die Europäische Gemeinschaft die Belange und Kompetenzen der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften respektiert werden. Entsprechende Ergänzungen ließen sich leicht in den Artikel 3b des EGV einarbeiten.

Sofern dafür eine Mehrheit nicht zu erreichen sein sollte, bietet sich auch die Möglichkeit an, im Rahmen eines Zusatzprotokolls zur Subsidiarität entsprechende regionale und lokale Belange zu berücksichtigen. Beruhend auf den Beschlüssen des Rates von Edinburgh zur Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips ist dieser Gedanke zumindest in der Bundesrepublik Deutschland zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und der Bundesregierung erörtert worden. Daß dies sozusagen zumindest aus deutscher Sicht eine "Politik von gemeinsamem Interesse" und damit erfolgreich sein kann, ergibt sich aus der Notwendigkeit der durchgängigen Anwendung des Subsidiaritätsprinzips.

Im übrigen sollte der Europäische Gerichtshof durch den AdR zur Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips angerufen werden können, was allerdings eine entsprechende Änderung des Artikel 173 EGV bedeuten würde.

Eng verbunden mit der Forderung, das Subsidiaritätsprinzip nicht nur als Schutznorm gegen ungerechtfertigte Eingriffe in die Zuständigkeiten der Mitgliedsstaaten zu begreifen, sondern es auch als Wahrer der Rechte und Zuständigkeiten der Gemeinden und Gemeindeverbände, also der lokalen Gebietskörperschaften, zur Regelung der Angelegenheiten auf örtlicher Ebene zu verstehen, muß in der Konsequenz eine Ergänzung des EGV zufolge haben, die für die lokalen Gebietskörperschaften ausdrücklich das Recht zur Selbstverwaltung gewährleistet. Eine derartige Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ist entweder durch die Aufnahme einer ausdrücklichen Bestimmung im EG-Vertrag oder aber durch die Anerkennung der europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung des Europarates durch die Europäische Union möglich. Herr Generalsekretär Pause hat in seinem Statement zu Recht darauf hinge-

wiesen, daß gerade der Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in mittel- und osteuropäischen Staaten maßgeblich von der Charta der kommunalen Selbstverwaltung des Europarates geprägt worden ist. Die Charta hat hier eine unerwartete aktuelle Bedeutung erhalten.

Diese Forderungen sind auch seitens des internationalen RGRE im sogenannten Appell von Valencia formuliert worden.

Bei dem soeben Vorgetragenen handelt es sich, wenn Sie so wollen, um den absolut notwendigen festen Grund, auf dem es weiter aufzubauen gilt. So will ich in der kurzen mir zur Verfügung stehenden Zeit einige weitere Aspekte darstellen, die wir als kommunale Bausteine für das Haus "Europa" als notwendig erachten.

Zum Ausschuß der Regionen ist bereits von Herr Generalsekretär Pause vorgetragen worden. Wir gehen davon aus, daß sich der AdR als Organ der gemeinsamen regionalen und kommunalen Mitwirkung am europäischen Gesetzgebungsprozeß bewährt hat und in seiner bestehenden Form als Ausschuß aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften erhalten bleibt. In der Zukunft sollte auch das Europäische Parlament in den Kreis derjenigen Organe aufgenommen werden, von dem der Ausschuß zu konsultieren ist bzw. konsultiert werden kann.

Für uns hat Europa darüber hinaus in seiner konkreten politischen Dimension aber auch einen städtepolitischen Aspekt, denn die EU ist eine stark verstädterte Gemeinschaft. Dies ist ein Umstand, dem die Gemeinschaftspolitik in Zukunft Rechnung tragen muß. Sie hat dies in den zurückliegenden Jahren auch zunehmend getan, etwa mit der Vorlage des Grünbuchs über die städtische Umwelt oder die Einführung der Gemeinschaftsinitiative "Urban". Im Rahmen der Regierungskonferenz gehen wir davon aus, daß diese Erkenntnis auch vertraglich umzusetzen und die städtepolitische Dimension zu verankern ist. Es sollten in entsprechenden Vertragsergänzungen, die stadtpolitische Dimension in den allgemeinen Zielen des Vertrages in Artikel 3 festgeschrieben und Kommission und Rat bei der Umsetzung bestehender vertraglicher Kompetenzen und Aufgaben auf die Beachtung der städtepolitischen Auswirkungen verpflichtet werden.

Wohl die Mehrheit der kommunalen Gebietskörperschaften hält allerdings die Einfügung eines gesonderten Kapitels zum Thema Städtepolitik in den Vertrag für nicht erforderlich. Gerade dies könnte dem soeben beschriebenen Subsidiaritätsprinzip zuwiderlaufen. Um fördernd und koordinierend unter strikter Beachtung der Verantwortlichkeit der Mitgliedsstaaten, aber auch der Städte und Gemeinden selbst tätig zu werden, bedarf es keines eigenen Kompetenztitels im Vertrag.

Gleichermaßen bedarf es auch der Fortführung der europäischen Politik für den ländlichen Raum. Gerade die "Sorgenkinder" in der Regionalpolitik sind Regionen und Kommunen in peripherer Lage, bisweilen zugleich an den Außengrenzen der Europäischen Union. Dabei ist festzustellen, daß sowohl die Größe des ländlichen Raumes als auch dessen Probleme durch die Erweiterung der Europäischen Union zugenommen haben, und im Falle des Beitritts weiterer Mitgliedsstaaten sich noch verstärken. Eine vertragliche Verdeutlichung dieser wichtigen Aufgabe wäre möglich.

Eng verbunden mit den städtepolitischen Aspekten ist die Frage einer europäischen Raumordnung. Wie Sie wissen, enthalten die Verträge keinerlei Aussagen hinsichtlich des Inhalts und der Grenzen einer europäischen Raumordnungspolitik. Dazu wird sicher Herr Stahl später noch aus der Sicht der Kommission Stellung nehmen. Aus unserer kommunalen Sicht können wir hinsichtlich der Bestimmungen des notwendigen Inhalts und der Grenzen einer europäischen Raumordnungspolitik auf den Bericht der Europäischen Kommission "Europa 2000 + - Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft" zurückgreifen. Dieser Bericht enthält alle wichtigen Aspekte, insbesondere unter dem Gedanken der interkommunalen Zusammenarbeit. Es ist schließlich festzuhalten an der einheitlichen Auffassung der Raumordnungsminister der Mitgliedsstaaten, daß das Subsidiaritätsprinzip des Artikel 3 b Absatz 2 des EG-Vertrages auch im Hinblick auf ein zukünftiges europäisches Raumordnungsentwicklungskonzept zu berücksichtigen ist.

Hinsichtlich der in Artikel 129 b definierten transeuropäischen Verkehrsnetze sollten aus kommunaler Sicht die umweltfreundlichen Verkehrsträger im Vordergrund stehen, um insbe-

sondere die Ballungszentren zu entlasten. Eine entsprechende Ergänzung des Artikels 129 b, die ausdrücklich die Voraussetzung für den Aufbau eines umweltorientierten Transeuropäischen Verkehrsnetzes erwähnt, wäre wünschenswert. Gleiches gilt für Artikel 130 r Absatz 3 hinsichtlich der kommunalen Dimension der Umweltpolitik, der dahingehend ergänzt werden sollte, daß bei der Erarbeitung der Umweltpolitik die Umweltbedingungen in den einzelnen Regionen sowie den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zu berücksichtigen sind.

Eine weitere Erwartung: niemand ist von den Problemen der Asyl- und Einwanderungspolitik konkreter betroffen als die kommunalen Gebietskörperschaften. Daher ist die Harmonisierung des Asylrechts und der Einwanderungspolitik in Europa aus der Sicht der Kommunen ein vorrangiges Thema. Wir wünschen uns einen Übergang der bisherigen intergouvernementalen Zusammenarbeit im Bereich des Asylrechts zu einer gemeinsamen Politik oder gar zu einer Gemeinschaftspolitik.

Wenn wir auch keine aktive Zuwanderungspolitik in den Mitgliedsstaaten feststellen können, müssen gleichwohl die Voraussetzungen für eine harmonisierte Einwanderungspolitik in der Europäischen Union geschaffen werden, damit sich die mögliche Binnenwanderung innerhalb der Europäischen Union nicht als unverhältnismäßig belastend für einzelne Mitgliedsstaaten erweist. Hier fordern wir ausdrücklich also eine neue Zuständigkeit auf europäischer Ebene!

Betrachtet man die wachsende soziale Dimension auf europäischer Ebene und die Bedeutung, die die lokalen Gebietskörperschaften in Europa auch in diesem Bereich spielen, -ich nenne als Beispiel die Mitteilung der Kommission an Rat und Europäisches Parlament über lokale Beschäftigungsinitiativen-, erscheint die Berücksichtigung der Kommunen als Arbeitgeber, und damit als Agierende und Betroffene zugleich, im sozialen Dialog als nicht ausreichend. Konkret sollte die in Artikel 118 b EGV in Verbindung mit Artikel 3 des Protokolls über die Sozialpolitik vorgesehene Anhörung der Sozialpartner auch auf die Verbände und Vereinigungen der kommunalen Ebene ausgedehnt werden.

Es gibt weitere Detailpunkte, die es aus kommunaler Sicht anzusprechen gäbe. Dazu zählen etwa die Energie, der Katastrophenschutz oder die Bildung. Ich muß mir dies aus Zeitgründen versagen.

Ich fasse zusammen: Dreh- und Angelpunkt aller Detailüberlegungen ist das Subsidiaritätsprinzip des Artikel 3 b. Seine Konkretisierung im Rahmen der von mir angesprochenen Möglichkeiten und im Verfolg dessen ein ausdrückliches Bekenntnis zum Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung sind für uns aus kommunaler Sicht prioritäre Themen, weil sie grundlegende Voraussetzungen schaffen und notwendige Sicherheit geben.

Würden, was realistischerweise aber kaum zu erwarten ist, alle unsere Forderungen und Wünsche erfüllt, könnten wir aus unserer Sicht das Fragezeichen hinter dem Thema 1 dieser Konferenz durch ein Ausrufezeichen ersetzen.

## Las Posiciones del Parlamento Europeo

*José María Gil-Robles Gil-Delgado*

A mi me toca explicar cuales son las posiciones del Parlamento Europeo; porque entiendo que mucho más que las posiciones personales interesan las posiciones del propio Parlamento. Este enfoque es una ventaja, puesto que en el momento actual en que una gran parte de la negociación política para la constitución del nuevo gobierno de España versa en torno a los temas autonómicos y a las relaciones entre las nacionalidades históricas y el poder central así como con las demás regiones que no se consideran a si mismo nacionalidades históricas pero que también tienen su autonomía política y legislativa plena, sería mucho más embarazoso que yo tuviese que formular unas posiciones exclusivamente personales. Vamos por tanto con las posiciones del Parlamento Europeo que están expresadas en dos informes de la Comisión de Política Regional: el informe Speciale de noviembre 1994, y el informe del señor Fernández Martín, colega de la delegación española, y presidente, que fue en su momento de la Comunidad Autónoma de Canarias, para la Comisión institucional y en dos resoluciones del Parlamento: la primera como consecuencia del informe Bourlanges/Martín y la segunda del informe Dury/Maij-Weggen. Los distintos temas que se han tocado son en gran parte los que se han expuesto a lo largo de las intervenciones anteriores.

El primero es la composición del Comité de las Regiones. Hay que reconocer que el Tratado de Maastricht en este aspecto se limita a fijar el número y deja la composición a la elección de cada uno de los estados miembros. El Parlamento Europeo, ha insistido repetidas veces en que esta composición sea al menos democrática, es decir, se componga de personas elegidas tanto a nivel municipal como a nivel de cada una de las regiones representadas. En el informe Speciale el Parlamento lo había hecho y lo ha vuelto a reiterar en el informe Bourlanges/Martín, porque creo que es un problema importante. Ciertamente los estados miembros se acogen en este tema a la subsidiariedad. Si me permiten ustedes un excursus, diré que me he ocupado bastante de la subsidiariedad, puesto que ya mi abuelo que fue profesor de derecho político la estudió al venir de una rama del pensamiento tradicionalista. La subsidiariedad

tiene simplemente un inconveniente: existen magníficas definiciones, empezando por la de León XIII, pero tiene el inconveniente de determinar cual es el nivel en el cual se puede realizar una determinada actividad, y que, al mismo tiempo, sea el más cercano al ciudadano. En este como en todos los demás temas podríamos hacer el ejercicio de definir cual es el nivel más oportuno: ¿es la comunidad la que debe regular la composición de uno de sus órganos?; parece, lógicamente, que sí; pero hay estados que dicen no, no, cada uno en uso de la subsidiariedad debe regular la composición del Comité de las Regiones en la parte que les toca. El Parlamento insiste en este aspecto; lo mismo ha hecho el Comité de las Regiones, que apoya plenamente su posición.

En segundo lugar está que en aquellos estados o miembros cuyas estructuras sea predominantemente regional, deberían estar representadas todas las regiones. Esta ha sido una reivindicación recogida únicamente a nivel de la Comisión Regional del Parlamento Europeo, no en los informes finales, posiblemente porque aquí el problema es el número; para que en algunos estados que tienen un mayor número de regiones pudiesen estar representadas todas. No es el caso de España, donde todas y cada una de las comunidades autónomas están representadas e incluso lo están algunos grandes municipios; pero para otros Estados, sería probablemente necesario, aumentar el número de representantes en el Comité de las Regiones.

En tercer lugar el Parlamento ha insistido (en el informe Bourlanges/Martín y por intermedio de las dos comisiones) en que los dictámenes del Comité de las Regiones deben dirigirse también al Parlamento Europeo puesto que éste es también colegislador. Es más el Parlamento Europeo ha pedido que se le atribuya la facultad de pedir informes al Comité de las Regiones, puesto que parece lógico que si puede pedirlos al Comité Económico y Social, debe poder pedirlos, y es conveniente que los pida, en aquellos temas que específicamente afecten a las regiones.

Y luego hay una reivindicación que el Parlamento ha apoyado plenamente en los dos informes (el Bourlanges/Martín, que es más detallado desde el punto de vista institucional, y el Dury/Maij-Weggen) que es el de la plena autonomía del Comité de las Regiones y su separación del Comité Económico y Social. Puesto que además hay que reconocer que durante el tiempo

transcurrido o desde la entrada en vigor de Maastricht el Comité de las Regiones ha dado muestras de tener una enorme madurez y al mismo tiempo se han puesto de relieve los graves inconvenientes que supone el que dos órganos que tienen su propia personalidad, sus propias atribuciones, y su propia composición tengan que funcionar conjuntamente. Al Parlamento le parece que deben separarse y que el Comité de las Regiones debe tener su plena autonomía reglamentaria y financiera etc. Otro gran bloque de cuestiones es el que se refiere estrictamente al principio de subsidiariedad. La comisión regional del Parlamento Europeo, hizo tres peticiones: la primera que se incluyese la definición de la subsidiariedad, la segunda, la posibilidad de que las regiones dotadas de autonomía política recurriesen al Tribunal de Justicia en defensa de las competencias propias, directamente las que tenían competencia legislativa, o a través del Comité de las Regiones las demás. La tercera, la participación de representantes regionales en las reuniones del Consejo. Ninguna de las tres ha sido recogida por el pleno del Parlamento. Incluso el grupo del PPE presentó sobre el tema del recurso una enmienda, que yo tuve el honor de encabezar como coordinador de la comisión de asuntos institucionales, junto con el señor Ebner, el señor Imaz y la señora Ferrer, pero que fue derrotada en la votación por la oposición de otros grupos.

Quizá podría explicar la posición del Parlamento un dato que creo que deberíamos tener muy presente: hoy en día en Europa hay cuatro Estados en los cuales existen regiones dotadas de autonomía legislativa plena: si consideramos que la italiana es plena (lo es en cuanto a las regiones de estatuto especial, no tanto respecto de las otras) serían cinco, en una comunidad que en este de que cuando se incorporen los países de Europa Central y Oriental aumente mucho este número de cinco estados con autonomías regionales. Esta circunstancia explica que el Parlamento tenga muchas reservas para incluir en el tratado normas en esta materia. Primero porque para la mayoría de las naciones, esta es una cultura extraña; a sus culturas políticas les resulta extrañas; no nos lo resulta a nosotros, ni a los belgas, ni a los italianos, ni a los austriacos, ni a los alemanes, pero no está muy claro como podría haber regiones autónomas en Holanda o en Irlanda o en Portugal (fuera de las regiones insulares en este momento). Por tanto, toda generalización el Parlamento la ve con un cierto reparo. Un segundo lugar, en lo que se refiere a los recursos. Detecté una fuerte reticencia por parte de algunos miembros del grupo socialista y del grupo liberal a que las competencias en el interior de los

Estados miembros pudiesen ser objeto de decisión por el Tribunal de Luxemburgo. Es decir veo difícil, incluso en países como España, que nuestro Parlamento ratificase un tratado según el cual, cuando al final haya un conflicto de competencia por razón de la legislación europea entre una comunidad autónoma y el Estado español, sea al Tribunal de Luxemburgo y no nuestro Tribunal Constitucional el que tenga la última palabra. No me considero autorizado para decir si en la República Federal de Alemania sería fácil que el Tribunal Constitucional cediese esta última palabra o que el Bundestag o el Bundesrat accediesen que esa última palabra la tuviese el Tribunal de Luxemburgo. Pero al menos en varios grupos políticos del Parlamento Europeo (no precisamente en el grupo del Partido Popular Europeo) hay un fuerte recelo hacia esa posibilidad y más para incluirla en el Tratado. Y eso explica que este aspecto no haya sido objeto de la resolución final de pleno, lo mismo que el principio de la autonomía local que también pidió la Comisión de política regional del Parlamento Europeo.

Probablemente, también, porque cada una de las quince naciones europeas tienen un sistema de autonomía local diferente. En este momento yo creo que la autonomía es un principio consagrado en muchos países (en el nuestro lo consagra la constitución) pero hay una fuerte discusión sobre hasta que punto se ha respetado en la práctica. En algún libro que he tenido ocasión de escribir he podido criticar fuertemente nuestra ley de bases para el régimen local porque es demasiado restrictiva, sujeta a demasiados preceptos básicos la posibilidad por parte de los ayuntamientos de buscar su propio sistema de autogobierno e incluso limita las potestades de las regiones para regular en su seno las relaciones con los ayuntamientos. Por tanto es un tema sometido a fuerte debate y en Parlamento tampoco la mayoría de los grupos se han querido aventurar.

En cambio, el Parlamento si ha insistido en que es necesario, ir a una política de ordenación del territorio a escala europea. No solo mediante las redes transeuropeas, que serían un ejemplo, de una política de ordenación del territorio a escala europea; e incluso ha pedido que se haga por la vía de los fondos de cohesión. Así mismo en el informe Bourlanges/Martín ha insistido fuertemente en la cooperación transfronteriza interregional que necesita evidentemente un marco jurídico y ha pedido que en el tratado se incluya un marco jurídico. En el informe Dury/Maij-Weggen no fue posible que prosperase una enmienda, que habíamos

presentado, los mismos que presentamos la otra, haciendo más detallada la posición respecto de esta cooperación transfronteriza y las condiciones del marco pero al menos ha quedado la posición en el informe Bourlanges/Martin. Se han añadido en cambio en el informe Dury/Maij-Weggen dos puntos: uno, la conveniencia de que haya una recuperación de las diferencias entre las regiones y algo que, a pesar de que creo que procede de una enmienda española, confieso no entender mucho, que es la promoción de la igualdad de oportunidad entre las regiones. Yo había oído hablar de esa igualdad respecto de las personas pero no respecto de las regiones: abre toda una serie de posibilidades de interpretación y habrá que ver que quiere decir.

Por último, la situación especial en la comunidad europea de las regiones ultraperiféricas necesita unos estatutos especiales.

Es decir la posición del Parlamento en relación con las posiciones del Comité de las Regiones y de los Municipios de Europa diríamos que es una posición de término medio. Apoyo en una sería de posiciones y resistencia a entrar por otra serie de caminos, probablemente por esa variedad de situaciones políticas internas de los estados. No olvidemos que al final el poder constituyente de la Unión Europea, es decir la competencia de la competencia en término muy gráfico de un autor alemán, la tienen los parlamentos de los Estados miembros. Y por tanto tendrán una fuerte resistencia cuando se trate de aprobar un tratado que les prive de esa competencia de la competencia, no solo en la dimensión europea si no en la dimensión de sus estructuras políticas internas, precisamente por esa diversidad. Este es un obstáculo que no puede de manera ninguna minusvalorarse y que habría quizá que abordar, y este es un punto de vista personal, de dos maneras: un a manera es la que estamos haciendo hoy, es decir, ir poniendo de manifiesto en seminarios como este las ventajas, no solo del autogobierno de las regiones si no del autogobierno de los municipios, y las ventajas que supone para una situación más democrática no solo de la Unión Europea, sino de los propios Estados miembros y de todo el conjunto de la política europea; y una segunda es explorar también as vías internas: esto en la República Federal se han hecho de una manera muy eficaz y en España lo tenemos que estar reinventando, o copiando, poco a poco las vías internas para conseguir gran parte de esos objetivos como es la participación en el Consejo de Ministros, como es el

funcionamiento de comisiones especiales para seguimiento de la legislación de la Unión Europea y que las regiones pueden hacer valer a tiempo sus propios puntos de vista. Creo que estas dos vías no pueden abandonarse; no todo se conseguirá evidentemente en la reforma del tratado pero aparte lo que se pueda conseguir, me parece que este movimiento que hecho llevo ya tiempo andando, debe continuar su trayectoria en paralelo con la trayectoria de la unificación europea, puesto que en ello como ya aquí afortunadamente se ha dicho nos va en gran parte la proximidad de la política al ciudadano y por tanto que la política no sea algo lejano y burocrático sino algo directo y humano.

## Die Position des Europäischen Gerichtshofes

*Carl Otto Lenz*

Der Gerichtshof ist im Gegensatz zu den Organisationen, die bisher gehört worden sind, keine Institution, die Forderungen stellen kann, sondern wir können eigentlich nur die Auswirkungen der Forderungen anderer auf den Mechanismus des Vertrages beurteilen. Lassen Sie mich in dem Zusammenhang zunächst ein Wort sagen zu der hier erhobenen Forderung nach einer erweiterten Subsidiaritätsklausel. Ob man das machen soll oder nicht, ist nach unserer Auffassung eine Frage, zu der wir uns nicht äußern sollten. Ich kann nur sagen, die bisherige Subsidiaritätsklausel hat, glaube ich, noch zu keinem einzigen Urteil geführt. Sie wird zwar immer wieder angeführt in Schriftsätzen, aber zum Teil offensichtlich unbegründet, weil man zum Beispiel in dem Bereich der ausschließlichen Zuständigkeiten der Gemeinschaft auf diese Klausel verweist, obwohl der Wortlaut eigentlich genau sagt, daß das nicht geht. Erfahrungen haben wir nicht und es läßt sich deswegen auch sehr wenig sagen, wie sich eine erweiterte Klausel auswirken würde. Man muß hier auch vor allem ganz klar sehen, daß man auch bei dieser Vorschrift das Prinzip der Gewaltenteilung beachten muß. Gesetzgebung ist Sache der politischen Organe, des Rates; ich hoffe, morgen des Europäischen Parlaments als gleichberechtigten Partners. Das Initiativrecht liegt bei der Kommission und es ist zunächst einmal deren Aufgabe zu beurteilen, ob die Voraussetzungen des Artikels 3b Absatz 2 vorliegen oder nicht. Wir können uns nur dann einschalten, wenn die Grenzen dieser Vorschrift offensichtlich verkannt worden sind. Wir können auf gar keinen Fall, jedenfalls ist das die Auffassung des Gerichtshofs, unsere Auffassung von dem Inhalt des Artikels 3b an die Stelle der Auffassung der zuständigen Organe stellen, sofern diese nur ermessensfehlerfrei ist. Das ergibt sich ganz klar aus Artikel 173. Es muß über die Zuständigkeiten hinausgegangen sein, damit der Gerichtshof eingreifen kann. Es genügt nicht, daß man über die Art der Ausübung einer Kompetenz verschiedener Auffassung sein kann. Wenn man verschiedener Auffassung vernünftigerweise sein kann, dann gilt eben die Auffassung, die das zuständige Organ seinem Handeln zugrunde gelegt hat. Nur wenn das Handeln des Organs jenseits der Grenzen ist, dann kann

man eingreifen. Das ist der Grundsatz der Gewaltenteilung, den zu beachten der Gerichtshof verpflichtet ist.

Ich glaube, ich sollte es mal bei dieser Bemerkung zu den materiellen Änderungen des Vertrages lassen, und jetzt zu der Frage kommen, wie auch immer die materielle Situation der Gemeinden sein mag, was können sie tun, um die vom Gesetzgeber gewollte materielle Situation zu schützen. Welche Rechtsschutzmöglichkeiten haben sie?

Hier muß ich nun ein bißchen technisch werden, ich bitte deswegen um Entschuldigung. Wir haben im Vertrag ein Rechtsschutzsystem, das auf zwei Säulen beruht. Die eine Säule sind die Direktklagen und die andere sind die Vorabentscheidungsverfahren. Die Frage ist, wie ist die Position der Regionen und Gemeinden in diesen beiden Säulen. Bei den Direktklageverfahren, wo also der Klageberechtigte direkt beim Gerichtshof klagen kann, unterscheiden wir privilegierte Kläger erster und zweiter Klasse und dann auch noch nicht privilegierte Beteiligte. Also die privilegierten Kläger erster Klasse, das sind die Mitgliedstaaten, der Rat und die Kommission. Sie können gegen jeden Rechtsakt eines anderen Organs klagen, ohne ein besonderes Interesse, eine besondere Betroffenheit dazunehmen zu müssen. Eine Rechtsschutzbedürfnisprüfung findet nicht statt, man könnte höchstens argumentieren, wenn eine Klage absolut willkürlich ist, dann ist sie vielleicht nicht zulässig, aber dieser Fall ist wohl nicht praktisch. Die privilegierten Kläger erster Klasse brauchen also nichts nachzuweisen. Zum Beispiel, wenn die Bundesrepublik oder Spanien klagen wollen gegen einen Rechtsakt der Kommission, dann brauchen sie nicht darzutun, daß Spanien oder Deutschland in besonderer Weise davon betroffen sind. Wenn die Kommission klagen will gegen einen Rechtsakt des Rates, dann braucht sie nicht darzutun, daß sie in ihren Rechten verletzt sei, sie braucht nur zu sagen, dies verstößt gegen eine Rechtsvorschrift, dann kann sie klagen. Sie hat nach Artikel 155 ein allgemeines Aufsichtsrecht über die Einhaltung des Vertrages und dieses Aufsichtsrecht berechtigt sie, zu klagen. Das gleiche gilt für den Rat. Er wird klagen, wenn Parlament oder Kommission nach seiner Ansicht in seine Befugnisse eingreifen.

Schließlich haben wir die Mitgliedstaaten, auch sie brauchen nichts nachzuweisen. Ihre Befugnis, wenn ich das nicht einfach positiv-rechtlich akzeptiere, weil es im Vertrag steht, be-



ruht ja darauf, daß sie die Gründer der Gemeinschaft sind und als Gründer einen Anspruch darauf haben, daß das Gemeinschaftssystem, an dem sie sich als Gründer oder als Beitretende beteiligt haben, intakt bleibt.

Dann kommen wir zu den privilegierten Klägern zweiter Klasse. Da haben wir das Europäische Parlament und die Europäische Zentralbank. Das Europäische Parlament hat jetzt kraft Vertrages (ursprünglich kraft Rechtsprechung) einen Anspruch, klagen zu dürfen, wenn es in seinen Rechten verletzt ist. Es kann also nicht einfach sagen: "Der Gemeinsame Zolltarif ist falsch", sondern es muß sagen "ich bin bei der Verabschiedung des Gemeinsamen Zolltarifs in vertragswidriger Weise nicht berücksichtigt worden." Nur damit kann es gehört werden. Ob das Parlament der Auffassung ist, ob der Gemeinsame Zolltarif richtig oder falsch sei, das darf den Gerichtshof überhaupt nicht interessieren. Damit kann das Parlament nicht gehört werden. Und ähnlich wird es mal so sein bei der Europäischen Zentralbank: wenn sie in ihren Rechten verletzt wird, dann kann sie klagen.

Jetzt kann man natürlich fragen, ist das nicht auch eine Position für den Ausschuß der Regionen? Dazu kann ich nur sagen, wir haben ja den Wirtschafts- und Sozialausschuß seit Anbeginn und es hat noch nicht eine Klage gegeben des Wirtschafts- und Sozialausschusses unter Hinweis darauf, daß er vom Rat oder von der Kommission nicht vertragsmäßig beteiligt worden ist. Das kann erstens mal daran liegen, daß er immer beteiligt worden ist, das kann aber auch daran liegen, daß er sich nicht für klagebefugt gehalten hat und dafür würde ja immerhin der Text des Vertrages sprechen. Aber auch den anderen Gesichtspunkt sollte man nicht auf die leichte Schulter nehmen: Wer nicht nachweisen kann, daß er in seinen Rechten verletzt worden ist, der kann nicht vor Gericht gehen. Auch das Europäische Parlament hat ja sein Klagerecht erstritten (im Wege einer längeren Entwicklung), als zum ersten Mal ein Verfahren anhängig war, wo ein Privatkläger rügte, daß der Rechtsakt, um dessen Gültigkeit es ging, ohne ausreichende Beteiligung des Parlaments zustande gekommen war. Das hat dann dazu geführt, daß das Parlament sich (gestützt auf eine Bestimmung der Satzung des Gerichtshofs) an dem Verfahren beteiligt hat. Das Parlament hatte in dem Artikel 37 eine Rechtsgrundlage. Da steht nämlich, daß sich die Organe immer beteiligen können. Das Parlament ist ein Organ,

der Wirtschafts- und Sozialausschuß ist es nicht. Und auch der Ausschuß der Regionen nicht. Also ich mache mal hier ein Fragezeichen, ich weise nur auf das Problem hin.

Und dann, meine Damen und Herren, gibt es die dritte Kategorie, die nicht privilegierten Kläger. Das sind die natürlichen und juristischen Personen, die von einem Rechtsakt der Gemeinschaft, also von dem Rechtsakt eines bestimmten Organs oder mehrerer Organe, also zum Beispiel eines Rechtsakts von Rat und Parlament gemeinsam direkt und individuell betroffen sind. Was heißt das? Direkt heißt, daß der Rechtsakt des Gemeinschaftsorgans ohne Zwischenschaltung einer anderen Stelle direkt auf den Betroffenen einwirkt. Praktisches Beispiel: Die Kommission verhängt ein Bußgeld wegen Kartellverstoß. Die Bußgeldentscheidung trifft den Adressaten unmittelbar. Das Recht des Betroffenen ist ganz klar, also hier kann er klagen. Und dann individuell: Der Gemeinsame Zolltarif beeinträchtigt natürlich die Rechtsposition aller Einführenden. Denn sie müssen Zoll bezahlen. Aber er beeinträchtigt sie nicht individuell, sondern er beeinträchtigt sie als Angehörige einer bestimmten Kategorie und nur wenn einer aus dieser Kategorie durch bestimmte persönliche Eigenschaften aus dem Kreis aller anderen so hervorgehoben worden ist, als ob der Rechtsakt an ihn persönlich gerichtet gewesen sei, **du** bist gemeint, dann kann er klagen. Um ein praktisches Beispiel zu nehmen: Der Rat hat auf Vorschlag der Kommission, wie es sich gehört, eines Tages bestimmt, daß die Bezeichnung "Crémant" für gewisse Schaumweine (auf deutsch, auf französisch Champagner) nur für Luxemburg und Frankreich reserviert sei. Eine spanische Firma, die seit 1925 unter der Bezeichnung "Gran Cremant" Schaumwein vertrieb, hat dagegen geklagt. Der Rat und die Kommission haben behauptet, die Firma sei nicht direkt und individuell betroffen, aber wir haben gesagt: Nein, das stimmt nicht. Die Firma hat ein Warenzeichenrecht und dieses Warenzeichenrecht wird durch die Existenz dieser Verordnung beeinträchtigt, außerdem sind sie einer der größten im Geschäft und allein durch ihre schiere Größe schon aus dem Kreis aller anderen hervorgehoben. Der Gerichtshof ist diesem Vorschlag gefolgt und hat dann die Verordnung teilweise aufgehoben, denn es war natürlich überhaupt nicht einzusehen, weshalb zwei Mitgliedstaaten in dieser Weise privilegiert werden sollen. Also das heißt: direkt und individuell betroffen. Ist eine natürliche oder juristische Person, direkt und individuell betroffen, dann kann sie natürlich alle Rechte geltend machen, die der Rat oder die Kommission oder ein Mitgliedstaat geltend machen können, d. h. sie kann einen "full check" verlangen, sie

kann alle möglichen Rechtsverstöße rügen und diese müssen alle geprüft und alle beantwortet werden. Also, wenn Sie mal direkt und individuell betroffen sind, sind Sie durchaus nicht weniger berechtigt als die anderen. Die direkte und individuelle Betroffenheit gilt nur als Eingangsvoraussetzung, aber sind Sie antragsberechtigt, dann haben Sie auch die vollen Rechte, genauso wie Kommission und Rat, auch die Ungültigkeit einer Verordnung, den Verstoß gegen geltendes Gemeinschaftsrecht, Mißbrauch oder Kompetenzüberschreitung geltend zu machen ist. Dann sind Sie völlig gleichberechtigt.

Das ist also die erste Säule: Klagen direkt vor dem Gerichtshof. Und die zweite Säule ist: Klagen vor den Gerichten der Mitgliedstaaten. Hier gilt Artikel 177, und der setzt eben voraus, daß ein Verfahren vor einem mitgliedstaatlichen Gericht anhängig ist. Unter welchen Voraussetzungen ein Verfahren anhängig gemacht werden kann, das ist Sache der Mitgliedstaaten, das ist nicht Sache der Gemeinschaft, hier gilt das Subsidiaritätsprinzip ganz klar, es ist Sache der Mitgliedstaaten festzulegen, wer klagen kann und wer nicht klagen kann. Länder und Gemeinden, die dort zu kurz gehalten werden, mögen sich bitte an ihre entsprechenden Mitgliedstaaten wenden. Aber wenn sie dort klagen oder verklagt werden können, dann können sie eben auch beantragen, in einem solchen Verfahren Rechtsfragen aus dem Gemeinschaftsrecht dem Gerichtshof vorzulegen. Diese Vorlagen führen dann dazu, daß alles geprüft werden kann, auch rückwirkend. Sie können also auch eine schon seit Jahren in Kraft befindliche Verordnung, Richtlinie oder Entscheidung rückwirkend für unanwendbar erklären lassen, wenn im Verfahren nach Artikel 177 festgestellt wird, daß dieser Rechtsakt rechtswidrig erlassen worden ist. Und auch in diesem Verfahren zum Beispiel kann jede Gemeinde, jede Region, jedes Land rügen, daß der Ausschuß der Regionen zum Beispiel nicht ordnungsgemäß gehört worden ist, das wäre ein schwerer Verfahrensfehler, der ohne jeden Zweifel zur Aufhebung des Rechtsakts führen würde. Auch in diesem Wege bestünde die Möglichkeit, einen vollen Rechtsschutz zu erlangen. Wir haben Länder und Städte gehabt als Beklagte und auch als Kläger. Wir haben auch im Rahmen des Artikels 173 Absatz 4 die Städte und Gemeinden als Gebietskörperschaften als klageberechtigt anerkannt. Also hier gibt es schon heute einen vollen Rechtsschutz. Allerdings mit gewissen Einschränkungen: bei Artikel 173 muß eine direkte und individuelle Betroffenheit vorliegen und bei Artikel 177 müssen Sie das nationale Gericht, das Gericht des Mitgliedstaats davon überzeugen, daß Sie ein Problem ha-

ben. Wenn Ihnen das nicht gelingt, das Gericht des eigenen Mitgliedstaats zu überzeugen, dann schätzen Sie bitte Ihre Chancen, den Gerichtshof zu überzeugen, auch nicht sehr viel größer ein.

Und nun zu der Frage: soll man das Klagerecht erweitern, zunächst einmal auf die Regionen? Wie schon gesagt, es ist nicht unsere Sache, das zu beurteilen, es ist Sache des Rats zu beurteilen, aber zu den Auswirkungen kann man ja was sagen. Als die Zwölfergemeinschaft noch existierte, also ohne Österreich, Finnland und Schweden, da gab es in der Gemeinschaft, ich sage mal, so 160 Regionen. In Österreich sind jetzt noch neun Bundesländer hinzugekommen, über die finnischen und schwedischen Verhältnisse bin ich im Augenblick nicht orientiert, aber sagen Sie mal, wenn es bei zwölf Mitgliedstaaten 160 gab, dann gab es also im Schnitt mehr als 10 pro Mitgliedstaat, und wenn Sie den Schnitt zugrunde legen, dann kommen Sie also auf 190 neue Klageberechtigte. Das kann man natürlich machen, nur muß man sich darüber im klaren sein, daß man damit ein anderes Ziel, nämlich die Beschleunigung der Verfahren des Gerichtshofs nicht fördert. Das muß man sehen, hier sind wir in einem Zielkonflikt. Wie gesagt, wir haben das nicht zu prüfen, wir haben das hinzunehmen, wie das die Regierungskonferenz entscheidet, aber das Problem existiert. Und außerdem muß ich noch eins dazu sagen. Wenn man die privilegierten Klageberechtigten jetzt nimmt, so sind sie aus dem Kreis aller übrigen denkbaren Kläger eben durch ihre gemeinschaftsweite Zuständigkeit wie die Organe oder durch ihre Gründereigenschaft, als Gründer der Gemeinschaft, herausgehoben und das kann niemand anders für sich in Anspruch nehmen. Deswegen möchte ich eigentlich als Fazit sagen, die derzeitigen Möglichkeiten, zu Gericht zu kommen sind nicht so schlecht und man sollte sie ausnutzen. Und ich glaube, wenn man sie nutzt, wenn sie wirklich notwendig sind, was Ihre Entscheidung ist, und wenn man einen wirklich guten Fall hat, dann kriegt man ihn auch durch. Und wenn man keinen guten Fall hat, nutzt das beste Klagerecht nichts. Ich bedanke mich.

## Les Communautés et les Régions de la Belgique devant la Conférence Intergouvernementale 1996

*Jozef Van Ginderachter*

Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs,

Je présenterai mon exposé en trois parties:

- la Belgique devenue un Etat fédéral,
- la Conférence Intergouvernementale de 1990, qui a conduit au traité de Maastricht,
- la Conférence Intergouvernementale 1996.

### **1. La Belgique: un Etat fédéral**

La Belgique est un Etat relativement jeune (constitué en 1831), relativement petit (10 millions d'habitants dont 9 % d'étrangers - sur le million d'habitants à Bruxelles il y a 30 % de non-Belges), et multiculturel. Près de 60 % des Belges parlent le Néerlandais, environ 40 % le Français et près de 1 % l'Allemand, mais beaucoup de Belges parlent d'autres langues tel l'Anglais, l'Allemand, l'Espagnol.

La Constitution belge de 1831 était extrêmement libérale garantissant tous les droits classiques au citoyen. L'Etat central et unitaire était fort, tempéré uniquement par la traditionnelle autonomie communale. En 140 ans la Constitution belge n'a été modifiée que deux fois: en 1893 pour introduire le suffrage général multiple et en 1921 pour introduire le suffrage universel suivant le principe „one man one vote“. A l'occasion de cette deuxième modification il avait été prévu que le droit de vote pouvait être étendu aux femmes par une simple loi, ce qui a été réalisé en 1948. Mais depuis 1970 il y a eu quatre modifications substantielles qui trans-

forment la Belgique d'un Etat unitaire en un Etat fédéral. Cette transformation révolutionnaire s'est effectuée avec beaucoup de violence, heureusement uniquement orale. Le tout a été réalisé dans la stricte légalité, une modification de la Constitution requérant chaque fois 2/3 des voix de la représentation populaire.

Les caractéristiques du fédéralisme belge sont:

- tout d'abord il y a en Belgique trois Communautés et trois Régions chacune avec un Parlement directement élu et un Gouvernement de législature (pour 5 ans); les Communautés (flamande, française et germanophone) sont compétentes pour des matières personnelles, tandis que les trois Régions (la Flandre, Bruxelles-Capitale et la Wallonie) sont compétentes pour des matières territoriales;
- les compétences - exclusives dans la plupart des cas - sont définies de manière détaillée: les Communautés s'occupent de l'enseignement, de la culture, y compris la radio et la télévision, et des aides aux personnes, y compris la médecine curative et préventive; les régions sont compétentes pour l'aménagement du territoire, l'environnement, le développement économique, l'emploi, le logement, le transport et les infrastructures, la tutelle sur les provinces et les communes;
- la Belgique ne connaît pas le principe de la hiérarchie des normes („Bundesrecht bricht Landesrecht“ n'est pas d'application dans notre pays); c'est la raison pour laquelle a été instituée une Cour d'Arbitrage pour régler les conflits de compétence, les conflits d'intérêt étant résolus au sein de Comité de Concertation entre le Gouvernement fédéral et les Gouvernements communautaires et régionaux;
- de larges pouvoirs ont été accordés aux Communautés et aux Régions dans le domaine de la politique étrangère; c'est ainsi qu'ils disposent du droit de conclure des traités („treaty making power“) et que tous les traités mixtes (par exemple le Traité de Maastricht et le futur Traité d'Amsterdam) doivent être approuvés non seulement par le Parlement national (Chambre des Représentants et Sénat) mais également pour tous les Parlements régionaux et

communautaires; ceci donne évidemment aux Communautés et Régions belges un moyen de pression sur leur Gouvernement fédéral non négligeable dans la négociation de Traités internationaux et notamment des Traités européens.

## 2. La Conférence Intergouvernementale de 1990

Lors de l'ouverture de la précédente Conférence Intergouvernementale à Rome le 15 décembre 1990 les Communautés et les Régions de la Belgique étaient déjà représentées au sein de la délégation belge. A plus forte raison encore elles l'étaient lors de l'ouverture de l'actuelle Conférence Intergouvernementale à Turin le 29 mars 1996 en la personne du Ministre-Président de la Communauté Flamande, qui y a d'ailleurs pris la parole.

A l'époque les Régions européennes avaient clairement formulé leurs exigences vis-à-vis cette Conférence Intergouvernementale notamment par une résolution de l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE). Elles étaient au nombre de six:

- l'inscription dans le dispositif même du Traité du principe de la subsidiarité;
- l'insertion d'un chapitre sur l'enseignement et la culture dans le Traité pour bien délimiter les compétences (de coordination) de l'Union Européenne; il est vrai qu'il y avait dans le chef de certaines Régions une certaine appréhension pour la récupération de leurs compétences par l'autorité nationale via la voie européenne;
- la participation directe aux délibérations du Conseil des Ministres lorsqu'il traite de compétences régionales;
- la création d'un Comité des Régions composée d'élus régionaux;
- l'accès direct à la Cour de Justice européenne au même titre que les Etats;
- l'élection des Parlementaires européens suivant des circonscriptions régionales.

Les Régions ont obtenus gain de cause sur tous ces points sauf pour l'accès à la Cour de Justice. Pour ce qui concerne certains pays, notamment la Belgique, l'élection des Parlementaires

européens s'effectue suivant des circonscriptions régionales, cette matière relevant de l'autorité nationale.

Pour les Communautés et les Régions de la Belgique c'est certainement le nouvel article 146 du Traité qui était l'élément le plus important. En effet celui-ci permet aux Ministres communautaires et régionaux de siéger au nom de la Belgique et par tour de rôle au Conseil de Ministres européens lorsque celui traite des matières relevant de leurs compétences. C'est ainsi que pour les Conseils culture et enseignement c'est un Ministre communautaire qui représente à tour de rôle la Belgique. C'est ainsi qu'aux Conseils industrie et recherche et développement c'est un Ministre régional qui négocie au nom de la Belgique.

## 3. La Conférence Intergouvernementale 1996

Ayant pratiquement tout obtenu lors de la conclusion du Traité de Maastricht on peut se poser la question ce que souhaiteraient encore les Communautés et les Régions de la Belgique dans la présente Conférence Intergouvernementale.

De manière spécifique elles demandent:

- de préciser le principe de la subsidiarité à l'article 3 B en y introduisant une référence aux régions et en définissant les compétences exclusives de l'Union européenne pour lesquelles ne joue pas le principe de la subsidiarité. Elles veulent éviter en effet que ce principe soit invoqué pour freiner voir arrêter le processus dynamique de l'intégration européenne. De plus il faut que le citoyen européen sache exactement qui est responsable, pour quoi, à quel niveau et avec quels moyens. C'est une règle de démocratie et de transparence. Ceci n'empêche pas évidemment que pour des matières mixtes il y ait des „Gemeinschaftsaufgaben“ comme en Allemagne. Par ailleurs les Communautés et les Régions acceptent évidemment un contrôle du principe de la subsidiarité par les instances judiciaires à postériori, mais il faudrait également songer à un contrôle à priori, qui lui devrait cependant être de nature politique; à cet effet on pourrait songer à

un Comité mixte composé de parlementaires européens et nationaux (y compris régionaux pour la Belgique);

- d'accorder un meilleur statut au Comité des Régions qui devrait être relevé au rang d'institution avec une administration propre; en même temps la consultation obligatoire devrait être instaurée pour des matières tels que l'aménagement du territoire, l'environnement, et la formation professionnelle; les relations entre le Comité des Régions et le Parlement européen devraient être améliorées;
- de reconnaître de manière formelle la diversité culturelle et linguistique en Europe.

A côté de ces demandes spécifiques les Communautés et les Régions de la Belgique souhaitent avoir leur mot à dire pour toutes les matières qui seront discutées au sein de la CIG et pour lesquels elles sont compétentes: il s'agit des politiques de l'emploi, de l'environnement, du tourisme, de l'énergie, de l'immigration, etc....

Les Communautés et les Régions de la Belgique sont tout à fait conscientes du fait que les problèmes régionaux ne constituent pas cette fois-ci la priorité des préoccupations dans la révision des Traités européens. La présente CIG doit en effet s'occuper principalement de la réforme institutionnelle (en vue de l'élargissement), de la communautarisation de la politique extérieure et de sécurité communes et des affaires intérieures et judiciaires (politique d'immigration, criminalité internationale, etc...).

Sur un point cependant elles ont la conviction de pouvoir contribuer de manière substantielle à l'idéal européen à savoir en ramenant les affaires européennes plus près du citoyen. C'est en effet au niveau communal et régional que les interventions publiques sont le plus ressenties et c'est ici que les représentants régionaux et municipaux peuvent apporter une plus-value non négligeable pour l'intégration européenne.

## Posities van de Nederlandse gemeenten en provincies

*Henk van Leeuwen*

Dames en heren,

1. Ik wil het Zentrum für Föderalismus-Forschung en de Konrad-Adenauer-Stiftung hartelijk danken voor de uitnodiging u te informeren over de positie en ambities van de Nederlandse decentrale overheden met betrekking tot Europa, en tot de Europese Unie en de Inter-gouvernementele Conferentie in het bijzonder.

Ik doe dat als algemeen adviseur van het Interprovinciaal Overleg, het samenwerkingsorgaan van de Nederlandse provincies. Een van mijn verantwoordelijkheden, van mijn taken, is het voeren van het secretariaat van de Nederlandse delegatie naar het Comité van de Regio's. Ik spreek hier overigens op persoonlijke titel.

2. Nederland ligt ten noorden van België. Het telt ruim 15.000.000 inwoners, en kent drie bestuurslagen. De lokale bestuurslaag bestaat uit ruim 600 gemeenten, waarvan de kleinste ongeveer 1000 inwoners heeft, en de grootste, Amsterdam, ruim 700.000. De regionale bestuurslaag bestaat uit twaalf provincies, waarvan de kleinste, Flevoland, iets meer dan 250.000 inwoners heeft, en de grootste, Zuid-Holland, ruim meer dan 3.000.000.

Provincies en gemeenten zijn zelfstandige bestuurlijke eenheden, die hun basis vinden in de Nederlandse Grondwet. Ze hebben natuurlijk veel met elkaar te maken, maar het is niet zo dat de gemeenten ondergeschikt zijn aan de provincies, of dat de provincies een verlengstuk zijn van de gemeenten. Gemeenten en provincies zijn zelfstandige overheden, en hun aanwezigheid is vastgelegd in de Nederlandse grondwet. In Nederland gebruiken we voor onze bestuurlijke organisatie de uitdrukking „gedecentraliseerde eenheidstaat“. Deze organisatie is ontstaan in het begin van de vorige eeuw, nadat in het kielzog van de Franse revolutie een eind was gekomen aan de federale staat, de Republiek der Zeven Provinciën.

Het is verleidelijk hier dieper in te gaan op de huidige worsteling waarin de Nederlandse provincies verwickeld zijn bij het opnieuw bepalen van hun beste positie en rol binnen de Nederlandse bestuurlijke organisatie. Ook in andere Europese landen worstelt het middenbestuur met dat probleem. Maar ik heb professor Hrbek beloofd een antwoord te geven op de vragen die hij heeft gesteld, en ik heb beloofd binnen de tijd te blijven. Daarom over de intrinsieke problemen van het middenbestuur een andere keer.

3. Intensief samenwerken met andere Europese landen is voor Nederland nooit een vraag geweest. Het is zelfs zo vanzelfsprekend, dat er in Nederland eigenlijk nooit een diepgaand openbaar en nationaal debat is gevoerd, en ook geen referendum is gehouden over de samenwerking binnen de Europese Unie. Daar kun je met een politieke of met een wetenschappelijke bril op erg interessante vragen over stellen, maar dat laat ik nu even rusten. Ik wil de constatering wel toespitsen op de provincies en gemeenten van Nederland. Ook daarvoor geldt dat de Europese samenwerking altijd als een vaststaand feit is gezien, en niet als een politieke vraag die op lokaal of op regionaal niveau om principiële discussies vraagt. Politieke debatten in gemeenteraden of in provincieraden zijn vaker gevoerd over de rol van gemeenten en provincies op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, hulp aan gemeenten en regio's in andere continenten, dan over bijvoorbeeld het Europees landbouwbeleid of over het vrije verkeer van goederen en diensten.

4. Dat was de situatie tot aan het begin van de jaren negentig. De ontwikkeling van de interne markt, het levenswerk van Jacques Delors, en de voorbereiding en implementatie van het Verdrag van Maastricht hebben daar ingrijpend verandering in gebracht. De rechtstreekse gevolgen van Europese beleid zijn duidelijk en voelbaar geworden voor het decentrale bestuur. Nederlandse gemeenten en provincies profiteren van de Europese structuurfondsen. Onze provincie Flevoland is doelstelling 1 gebied. Maar ook de Europese regelgeving raakt meer en meer provincies en gemeenten. Milieubeleid, landbouwbeleid, overheidsaanbestedingen, kiesrecht voor burgers uit andere Europese landen bij lokale en regionale verkiezingen, enzovoort. U kent de voorbeelden. Betrokkenheid bij Europa is voor de Nederlandse gemeenten en provincies dus een normale zaak geworden.

5. Als we nu komen te spreken over de Intergouvernementele Conferentie, en over de verwachtingen die gemeenten en provincies van die conferentie hebben, dan spreken we over de collectieve belangen van gemeenten en provincies. Ik kan het anders zeggen. Nederlandse gemeenten en provincies zien hun Europese activiteiten sterk als een vorm van collectieve belangenbehartiging. Niet, of niet altijd als het gaat om de structuurfondsen. Maar wel als het gaat om nieuwe regelgeving, en om nieuw beleid. Ook als het gaat om informatie, om deelname aan het Comité van de Regio's, of aan het Congres van Lokale en Regionale Overheden bij de Raad van Europa.

Collectieve belangenbehartiging wil zeggen dat een belangrijke rol wordt gespeeld door de nationale associaties van gemeenten en provincies. In Nederland zijn dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg. Dit zijn natuurlijk in de eerste plaats en van oudsher organisaties voor binnenlandse belangenbehartiging: tegenover de regering, tegenover het parlement. Maar zij zijn ook het platform voor het bereiken van gemeenschappelijke standpunten over Europese zaken, en het gemeenschappelijke kanaal voor het uitdragen van deze standpunten - zowel in Den Haag, als in Brussel (of Straatsburg).

De beide associaties verrichten hun Europese werk in een sterke onderlinge samenwerking. Als organisaties hebben we zelfs, juist met betrekking tot die Europese belangenbehartiging, al enige jaren geleden een officiële samenwerkingsovereenkomst gesloten. Als ik nu verder tegenover u spreek over 'wij', dan bedoel ik daarmee dus de twee samenwerkende Nederlandse associaties van gemeenten en van provincies. Ik neem deel aan de werkzaamheden van de Commissie voor Europese Zaken van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, en mijn collega van deze vereniging neemt op zijn beurt deel aan het werk van de adviesgroep voor Europese Zaken van mijn associatie, het Interprovinciaal Overleg. En wat u nog meer zal zeggen: de Nederlandse delegatie naar het Comité van de Regio's, twaalf personen, bestaat uit zes provinciale en zes gemeentelijke vertegenwoordigers, aangewezen op voorstel van onze associaties, en het secretariaat van deze gehele delegatie wordt verzorgd door mijn associatie, die van de provincies, in nauwe samenwerking met die van de gemeenten.

6. Ik neem aan dat u duidelijk wordt dat samenwerking een sterk kenmerk is van de onderlinge verhoudingen binnen Nederland. Iedere maand voeren wij een werkbepreking met vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken, van Buitenlandse Zaken, en van onze Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie. Iedere overheidslaag behoudt daarin volledig zijn eigen zelfstandigheid en verantwoordelijkheid, maar we vinden het van groot belang van elkaar te weten welke standpunten we hebben en over welke informatie we beschikken. Op die manier kunnen we onze krachten bundelen, zolang tenminste de belangen van de nationale overheid geen andere zijn dan die van de provincies en gemeenten. In de praktijk blijkt dat dat bijna altijd het geval is. In de praktijk is ook gebleken dat de Europese netwerken waarin de decentrale overheden zich bewegen een nuttige aanvulling zijn op de netwerken van de nationale overheden.

Naast de regelmatige contacten over Europese Zaken met deze twee ministeries zijn er natuurlijk ook veel contacten met andere ministeries die de Europese belangen van Nederland behartigen.

En dan zijn er natuurlijk de meer politieke contacten die worden onderhouden: met ministers en staatssecretarissen, met leden van het Nederlandse parlement, en met Nederlandse leden van het Europees Parlement.

7. Met deze schets heb ik eigenlijk al veel gezegd over de manier waarop provincies en gemeenten betrokken zijn bij de voorbereiding van de Intergouvernementele Conferentie. De Intergouvernementele Conferentie, IGC, is een vast onderwerp in onze maandelijks contacten met Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken, en onze Permanente Vertegenwoordiging in Brussel. Een eerste position paper over de IGC hebben we ongeveer een half jaar geleden gezonden aan het Nederlandse parlement, aan de Nederlandse leden van het Europees Parlement, aan de minister-president, en aan de ministers van Binnenlandse Zaken, van Buitenlandse Zaken en van Justitie. Dit position paper is voorbereid in een gezamenlijke vergadering van politiek-bestuurlijke vertegenwoordigers van gemeenten en provincies.

Over de IGC publiceren we regelmatig artikelen in verschillende periodieken. In het voorjaar van 1997, als tijdens het Nederlands voorzitterschap van de Europese Unie ook de buitengewone vergadering van het Bureau en van de Institutionele Commissie van het Comité van de Regio's in Nederland plaatsvinden, zullen we, kort voor de Europese top van Amsterdam, een internationale conferentie organiseren over de rol van decentrale overheden binnen de Europese Unie.

Binnenkort zullen we onze verlangens met betrekking tot de IGC ook bespreken met de betrokken ministers. En met de leden van het Nederlandse parlement en de Nederlandse leden van het Europees Parlement hebben we zeer regelmatig contact over de IGC. Op 5 juni vindt een speciale vergadering plaats van de delegatie naar het Comité van de Regio's met een groot deel van de Nederlandse leden van het Europees Parlement.

8. Voordat ik u nu wat ga zeggen over de inhoud van onze standpunten, moet ik volledigheidshalve nog melding maken van de betrokkenheid van de Nederlandse gemeenten en provincies bij de Europese associaties van decentrale overheden. Onze associaties zijn beide lid van de Raad voor Europese Gemeenten en Regio's, de CCRE, of CEMR. En van de twaalf provincies zijn er tien lid van de Vergadering van Regio's van Europa, de ARE.

De CEMR en de ARE beschouwen wij als nuttige platforms voor de voorbereiding en de verspreiding van onze standpunten, maar niet anders dan aanvullend op het Comité van de Regio's. Dat is immers sinds het Verdrag van Maastricht het belangrijkste forum, zowel formeel als materieel, waarover de Europese decentrale overheden beschikken.

9. In het tweede deel van mijn uiteenzetting zal ik u op hoofdlijnen schetsen hoe de Nederlandse provincies en gemeenten zich opstellen tegenover de Intergouvernementele Conferentie. Ook dit kan ik kort doen, omdat ik denk dat u uit het voorgaande al wat hebt kunnen proeven van de houding en de mentaliteit van de Nederlandse sub-centrale overheden. Aan acht statements heb ik genoeg om daar met betrekking tot de IGC inhoud aan te geven. En overigens heeft de Nederlandse delegatie naar het Comité van de Regio's tot nu toe steeds het standpunt van het Comité zelf gesteund, het standpunt dat is gebaseerd op het rapport van

de heer Pujol. Ik verwijs u naar dat rapport, voorzover al niet bekend. Waarschijnlijk heeft mijn vriend Dietrich Pause u daar gisteren al het nodige over verteld.

- a. In de eerste plaats: wij vinden dat de IGC voor het Comité van de Regio's eigenlijk te vroeg komt. Vanaf de eerste vergadering van het Comité, nu ruim twee jaar geleden, heeft het Comité zich intensief gericht op het leveren van een bijdrage aan de IGC, en op het benutten van de IGC om de eigen positie te versterken. Bij de andere organen van de Europese Unie heeft het Comité aangedrongen op meer bevoegdheden, meer status en grotere zelfstandigheid, terwijl het nog niet had kunnen bewijzen ook echt datgene te doen waartoe het in het leven is geroepen. Te weten: het leveren van een toegevoegde waarde aan de Europese besluitvorming, door op herkenbare en overtuigende wijze de regionale en lokale dimensie van de Europese Unie tot uiting te brengen. Zelfs zou je kunnen zeggen dat de preoccupatie met de IGC, of met de 'eigen belangen' van het Comité als organisatie, afbreuk kan hebben gedaan aan het verrichten van de taak die in het huidige Verdrag van Maastricht duidelijk is omschreven.
- b. In de tweede plaats: de IGC wordt niet gehouden ten behoeve van het Comité van de Regio's, of ten behoeve van de Europese sub-centrale overheden in het algemeen. We beseffen heel goed dat onderwerpen als de mogelijke uitbreiding van de Europese Unie, de toekomst van de structuurfondsen, de Europese werkgelegenheid, het gemeenschappelijk veiligheidsbeleid en buitenlands beleid, en de politiek-bestuurlijke structuur van de Europese Unie, de echt belangrijke onderwerpen zijn. Als we in onze contacten met de andere Europese actoren er geen blijk van geven dit te beseffen, kunnen we ook aan onze bescheiden eigen wensen nog schade toebrengen.
- c. In de derde plaats: wij zijn geen voorstander van een geformaliseerd „Europa van de regio's“, bijvoorbeeld tot uiting komend in de instelling van een Europese Senaat voor de Regio's. Het is zinloos om tegenover een „Europa van de lidstaten“ een „Europa van de regio's“ of een „Europa van de sub-centrale overheden“ te plaatsen. Daarmee zaaien we alleen maar verwarring en bewijzen we niemand een dienst - en zeker niet de Europese burger. Die burger immers is steeds dezelfde: als ingezetene van de ge-

meente kiest hij zijn gemeentebestuur en betaalt hij zijn lokale belasting. Als inwoner van een provincie of regio kiest hij zijn regio-bestuur en betaalt hij zijn regionale belasting. En als inwoner van zijn land kiest hij zijn parlement en soms ook zijn president, en betaalt hij zijn nationale belasting. Wat haat het die burger als wij de voorwaarden gaan scheppen voor een competitie tussen een Europa van de Regio's en een Europa van de lid-staten? Het enige Europa dat op de lange duur onze inspanningen kan legitimeren is het Europa van de burgers.

- d. In de vierde plaats: in het Verdrag van Maastricht, in het huidige artikel 3B, moet een betere definitie komen van het begrip subsidiariteit - een definitie die recht doet aan de zelfstandige betekenis die lokale en regionale overheden hebben binnen de Europese Unie, en aan hun rechtstreekse relaties met de Europese instellingen: Europees Parlement, Europese Raad van Ministers, Europese Commissie. Het Comité van de Regio's dringt hier terecht op aan.

We moeten daarbij echter goed in de gaten hebben dat het begrip subsidiariteit een heel elastisch begrip is. Iedereen denkt het een beetje in zijn eigen belang te kunnen oprekken, totdat het opeens, zoals elastiek ook kan doen, met een klap terugslaat in je eigen gezicht. Subsidiariteit op het niveau van de lidstaten, en zelfs op de niveaus daaronder, betekent ook erkenning van het autonome recht van de lidstaten en van de sub-centrale overheden binnen de lidstaten om zelf te beslissen over de eigen bestuurlijke en politieke organisatie. Daarin past niet dat we elkaar op dat punt de maat gaan nemen. Het invoeren, op Europees niveau, van een onderscheid tussen regionale overheden die in het ene land wel en in het andere land niet over autonome beslissingsbevoegdheid of wetgevende bevoegdheid beschikken, of juist niet, spreekt ons daarom ook helemaal niet aan. Voor iedere lidstaat geldt dat op eigen politieke en historische gronden een intern institutioneel evenwicht is ontstaan. Subsidiariteit betekent daarom ook: differentiatie, maar dan op en onder het niveau van de lidstaten. Niet op Europees niveau.



In dat verband wil ik overigens de aandacht vragen voor een meer praktische mogelijkheid om het subsidiariteitsbegrip operationeel te maken, een voorstel dat al eerder door ons is gedaan. Waarom in het Verdrag van Maastricht niet de verplichting opgenomen voor de Europese instellingen om alle nieuwe regelgeving te toetsen aan het subsidiariteitsbeginsel; eigenlijk een 'decentralisatietoets', toegepast op decentrale overheden. Er moet dan steeds een antwoord gegeven kunnen worden op de vraag: welke financiële en administratieve gevolgen heeft de nieuwe maatregel voor de gemeenten en regio's?

- e. In de vijfde plaats: bij een betere en hopelijk meer operationele definitie van het begrip subsidiariteit hoort natuurlijk een beroepsmogelijkheid. Dus: de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, of het achterwege laten daarvan, moet voor toetsing kunnen worden voorgelegd aan het Europees Hof van Justitie.
- f. In de zesde plaats: de bevoegdheden van het Comité van de Regio's moeten worden uitgebreid. In formele zin (het is bijvoorbeeld onbegrijpelijk dat het Europees milieubeleid volgens het huidige Verdrag van Maastricht niet valt onder de onderwerpen waarover het Comité verplicht moet worden geraadpleegd).

Maar ook in materiële zin: inschakeling van het Comité in een vroeg stadium, als ontwerp-besluiten ook nog echt ontwerp-besluiten zijn. En daarbij dan ook de verplichting voor Raad en Commissie om bij het niet volgen van de adviezen van het Comité een motivering te leveren.

- g. In de zevende plaats: wij hebben geen enkele behoefte aan het opzetten van gescheiden Europese organen voor lokale overheden en voor niet-lokale overheden, of voor regionale overheden en niet-regionale overheden. Gelukkig bestaat hierover overeenstemming binnen het Comité, maar we weten allemaal dat deze geluiden van tijd tot tijd zullen terugkeren. Een zodanig splitsing zou voor de decentrale overheden in hun totaliteit alleen maar schadelijk zijn, en aan de andere actoren op het Europese toneel ruimte bieden voor een spel van verdeel en heers.

- h. In de achtste plaats: meer transparantie! Het Europese besluitvormingsproces moet toegankelijker en begrijpelijker worden, de kwaliteit van de regelgeving kan sterk verhoogd worden, en de tekst van het Verdrag van de Europese Unie kan sterk vereenvoudigd worden.

Ik dank u voor uw aandacht.

## Mitwirkungsmöglichkeiten und inhaltliche Vorstellungen der Regionen und Gemeinden Österreichs

*Wolfgang Burtscher*

Der folgende Beitrag ist in zwei Teile gegliedert. In einem ersten Teil werden die allgemeinen Mitwirkungsmöglichkeiten der Bundesländer an der Integrationspolitik Österreichs kurz dargestellt. Der zweite Teil hat die spezifische Mitwirkung der Länder an der Regierungskonferenz 1996 zum Gegenstand.

### I. Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration

#### 1. Allgemeines

Die Länder haben ihre positive Grundhaltung zu einem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union von zwei Bedingungen abhängig gemacht:

- a) Einer Bundesstaatsreform, die eine den Grundsätzen der Effizienz und Bürgernähe entsprechende Neuverteilung der Staatsaufgaben zum Gegenstand hat.
- b) Der Verankerung von Mitwirkungsrechten der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration.

Während die Bundesstaatsreform weiterhin in Diskussion steht, wurden die Mitwirkungsrechte der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration bereits im Vorfeld des EU-Beitritts, nämlich im Jahre 1992 verfassungsrechtlich verankert.

### 2. Rechtsgrundlagen der Ländermitwirkung in Fragen der europäischen Integration

Die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der Europäischen Union wurden zuletzt in Art. 23d B-VG (B-VG-Novelle 1994)<sup>1</sup> verankert. Die Details dieser Mitwirkungsrechte sind in einer staatsrechtlichen Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern betreffend die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration aus dem Jahre 1992<sup>2</sup> geregelt. Die Koordination und Entscheidungsfindung zwischen den Ländern in Angelegenheiten der europäischen Integration erfolgt unter anderem auf der Grundlage der staatsrechtlichen Vereinbarung über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration, die ebenfalls aus dem Jahre 1992<sup>3</sup> stammt.

### 3. Mitwirkungsrechte der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration

#### a) Informations- und Stellungnahmerecht

Der Bund hat die Länder unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten, zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben (Art. 23d Abs. 1 B-VG). Die Länder werden vom Bund im Wege der Verbindungsstelle der Bundesländer, einer mit Bediensteten der Länder besetzten Koordinationseinrichtung mit Sitz in Wien, informiert.

Betrifft das Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union einen Gegenstand, der in die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers fällt, und liegt dem Bund eine einheitliche Stellungnahme der Länder vor, so ist der Bund bei Verhandlungen und Abstimmungen in der EU an diese einheitliche Stellungnahme gebunden. Er darf davon nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen. Diese Gründe hat er den Ländern unverzüglich mitzuteilen.

<sup>1</sup> BGBl. Nr. 1013/1994

<sup>2</sup> BGBl. Nr. 775/1992

<sup>3</sup> z.B. LGBl Wien Nr. 29/1992

Gemäß der staatsrechtlichen Vereinbarung über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration gelten Stellungnahmen der Integrationskonferenz der Länder, denen mindestens fünf Länder zustimmen und kein Land widerspricht, als einheitliche Stellungnahmen der Länder. In der Integrationskonferenz der Länder sind alle Länder durch den Landeshauptmann und den Landtagspräsidenten vertreten. Das Präsidium des Bundesrates ist zur Teilnahme an den Sitzungen berechtigt. Andere Formen der Bildung einheitlicher Stellungnahmen der Länder zu Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union sollten dadurch allerdings nicht ausgeschlossen sein.

Bis Mitte 1996 haben die Länder gegenüber dem Bund 16 einheitliche Stellungnahmen zu Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration insbesondere in den Bereichen Umwelt- und Naturschutz, Grunderwerb sowie Tourismus und Kultur abgegeben.

Stellungnahmen der Länder zu Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration außerhalb der Gesetzgebungsbefugnis der Länder sind bei der Festlegung des Standpunktes der Republik Österreich in den zuständigen Organen der europäischen Integration lediglich entsprechend zu erwägen.

b) Vertretung der Länder im Rat und Mitwirkung in österreichischen Delegationen

Art. 23d Abs. 3 B-VG sieht vor, daß der Bund dann, wenn eine Angelegenheit, die im Rat zur Entscheidung ansteht, auch Angelegenheiten der Landesgesetzgebung betrifft, einen Vertreter der Länder mit der Vertretung der Republik Österreich betrauen kann. Damit wird der Neuformulierung des Art. 146 EG-Vertrag Rechnung getragen, der eine Vertretung der Mitgliedsstaaten durch „Minister“ und damit auch durch „Landes“-Minister bzw. Landesräte im Rat ermöglicht. Die Vertretung im Rat hat unter Beteiligung und in enger Abstimmung mit dem zuständigen Ressortminister zu erfolgen. Von dieser Verfassungsbestimmung wurde bisher noch nicht Gebrauch gemacht.

Artikel 8 der staatsrechtlichen Vereinbarung über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration bestimmt, daß bei Verhandlungen und Beratungen im Rahmen der Europäischen Union, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten, Ländervertreter auf deren Wunsch hinzugezogen werden können, wenn dies rechtlich und tatsächlich möglich ist. In den vergangenen Jahren haben die Länder eine Vielzahl gemeinsamer Ländervertreter bestimmt, die im Sinne dieser Regelung an der Arbeit von Ratsarbeitsgruppen und Kommissionsausschüssen teilnehmen.

c) Sonstige Mitwirkungsrechte der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration

An weiteren Mitwirkungsrechten der Länder sind zu nennen:

- Das Recht der Länder, ihre Mitglieder im Ausschuß der Regionen dem Bund gegenüber verbindlich zu bestimmen (Art. 23c B-VG).
- Die Entsendung von Vertretern der Länder in die Ständige Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union.<sup>4</sup>
- Die Verpflichtung des Bundes, auf Ansuchen eines Landes Klage gegen Organe der Europäischen Gemeinschaften zu ergreifen.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Artikel 9 der Vereinbarung über die Mitwirkungsrechte der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration sieht vor, daß die Länder berechtigt sind, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten auf ihre Kosten Vertreter und sonstiges Personal an die österreichische Mission bei den Europäischen Gemeinschaften zu entsenden. Von dieser Möglichkeit machen die Länder seit dem Jahre 1990 Gebrauch.

<sup>5</sup> Artikel 10 der Vereinbarung über die Mitwirkungsrechte der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration lautet: "Wenn im Falle einer EG-Mitgliedschaft Österreichs ein rechtswidriges Handeln oder Unterlassen von Organen der Europäischen Gemeinschaften eine Angelegenheit betrifft, in welcher die Gesetzgebung Landessache ist, dann ergreift der Bund auf Ansuchen eines Landes die nach dem Gemeinschaftsrecht hierfür in Betracht kommenden Rechtsbehelfe vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, sofern kein anderes Land diesem Ansuchen widerspricht und nicht zwingende außen- und integrationspolitische Gründe dagegen sprechen".

#### 4. Pflichten der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration

Die Länder sind verpflichtet, in ihrem selbständigen Wirkungsbereich jene Rechtsakte zu setzen, die im Rahmen der Europäischen Integration erforderlich werden. Kommt ein Land dieser Verpflichtung nicht rechtzeitig nach und wird dies von einem Gericht der Europäischen Union gegenüber Österreich festgestellt, so geht die Zuständigkeit etwa zur Erlassung der notwendigen Gesetze und Verordnungen auf den Bund über. Diese Maßnahmen treten außer Kraft, sobald das Land die rechtlich erforderlichen Schritte gesetzt hat (vgl. Art. 23d Abs. 5 B-VG).

Ist die Republik Österreich wegen eines gemeinschaftsrechtswidrigen Verhaltens eines Bundeslandes durch ein Gericht im Rahmen der Europäischen Union verurteilt worden, so ist das betreffende Land zur Tragung jener Kosten verpflichtet, die der Republik Österreich im Zusammenhang mit dem Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof erwachsen sind.<sup>6</sup>

## II. Die Mitwirkung der Länder an der Regierungskonferenz 1996

### 1. Die Forderungen der Länder betreffend die Regierungskonferenz 1996

Im Hinblick auf den Beginn der Arbeiten der Reflexionsgruppe zur Vorbereitung der Regierungskonferenz am 1. Juni 1995 haben die Länder frühzeitig, nämlich bereits am 4. Mai 1995, eine einheitliche Stellungnahme zur Regierungskonferenz 1996 beschlossen.

<sup>6</sup> Vgl. Artikel 12 der Vereinbarung über die Mitwirkungsrechte der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration.

Der Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 4. Mai 1995 beinhaltet folgende wesentlichen Forderungen:

- a) Erstellung eines sachgebietsbezogenen Kompetenzkataloges, der dem Tätigwerden der Europäischen Union auf der Grundlage bloßer Zielvorstellungen Grenzen zieht.
- b) Neudefinition des Subsidiaritätsprinzips in der Form, daß das Subsidiaritätsprinzip in Art. 3b EGV um einen besonderen Verweis auf die Regionen und die lokalen Gebietskörperschaften ergänzt und das in dieser Bestimmung enthaltene Effektivitätsprinzip als Prüfungsmaßstab für die Subsidiarität durch das Erforderlichkeitsprinzip ersetzt wird.
- c) Klagerecht sowohl des Ausschusses der Regionen als auch regionaler Gebietskörperschaften, die durch Normativakte der Europäischen Union in ihren autonomen Rechtsetzungsbefugnissen betroffen sind, bei Verletzung des Subsidiaritätsprinzips sowie Klagerecht des Ausschusses der Regionen bei Verletzung seiner eigenen Rechte.
- d) Aufwertung des Ausschusses der Regionen u.a. durch
  - Sicherstellung seiner organisatorischen und haushaltstechnischen Selbständigkeit;
  - seine Anerkennung als vollwertiges Organ;
  - den Ausbau seiner beratenden Funktion indem
  - das obligatorische Anhörungsrecht u.a. auf die Bereiche Umwelt, Verkehr, Sozialpolitik und berufliche Bildung ausgeweitet wird; und
  - das Europäische Parlament in den Konsultierungsprozeß eingebunden wird;
- e) Kritische Überprüfung allfälliger Zuständigkeiten der Europäischen Union im Bereich Fremdenverkehr und Katastrophenschutz auf ihre Verträglichkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip sowie Beibehaltung des Einstimmigkeitsprinzips im Bereich des Art. 130 s Abs. 2 EGV betreffend Raumordnung, Bodennutzung und Bewirtschaftung der Wasserressourcen.
- f) Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung.

Zusammenfassend können diese Forderungen wie folgt charakterisiert werden:

- 1) Sie beschränken sich weitgehend auf institutionelle Fragen.
- 2) Sie beschränken sich auf Themen, die auf europäischer Ebene (z.B. AdR, VRE) bzw. in anderen föderalen Mitgliedsstaaten diskutiert wurden/werden und damit eine gewisse Chance auf Verwirklichung haben.
- 3) Sie beschränken sich auf länderspezifische Anliegen, wie sie sich aus der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung ergeben.

Neben diesen inhaltlichen Anliegen haben die Länder auch eine frühzeitige personelle Einbindung in die Vorbereitungen zur Regierungskonferenz einschließlich der Reflexionsgruppe sowie die Beibehaltung von Ländervertretern zur Regierungskonferenz selbst gefordert.

Anlässlich der Landeshauptmännerkonferenz am 4. Mai 1995 wurden die Landeshauptleute von Salzburg und Vorarlberg, Hans Katschthaler und Martin Purtscher, für die Teilnahme an der Regierungskonferenz auf politischer Ebene nominiert.

Bei der Landeshauptmännerkonferenz am 10. Mai 1996 wurde der neue Landeshauptmann von Salzburg, Franz Schausberger, nachbenannt. Weiters wurde die Bundesregierung ersucht, auch auf der Verhandlungsebene der Beauftragten der Außenminister immer dann wenn Länderinteressen berührt werden, den benannten Vertreter der Länder hinzuzuziehen.

Die Landtagspräsidentenkonferenz hat die von der Landeshauptmännerkonferenz erhobenen Forderungen betreffend die Regierungskonferenz 1996 verschiedentlich vollinhaltlich unterstützt.

## 2. Die Berücksichtigung der Länderforderungen durch die Bundesregierung

Bei der Beurteilung der Frage, inwieweit die Länderpositionen Eingang in die gesamtösterreichische Position zur Regierungskonferenz gefunden haben, möchte ich zwischen den Vorarbeiten zur Regierungskonferenz und der Regierungskonferenz selbst unterscheiden.

- a) Die Berücksichtigung der Forderungen der Länder in den „Leitlinien der Bundesregierung zu den voraussichtlichen Themen der Regierungskonferenz 1996“ vom Mai 1995

Die Bundesregierung hat zur Vorbereitung der Arbeit der Reflexionsgruppe Ende Mai 1995 sogenannte „Leitlinien zu den voraussichtlichen Themen der Regierungskonferenz 1996“ ausgearbeitet, die den Ländern überaus kurzfristig zur Stellungnahme vorgelegt wurden. Den Forderungen der Landeshauptmännerkonferenz vom 4. Mai wurde darin nur teilweise und auch nur in sehr allgemeiner Form Rechnung getragen. Zum Subsidiaritätsprinzip etwa heißt es in den Leitlinien: „Angesichts der ausgeprägt positiven Einstellung Österreichs zum Subsidiaritätsprinzip, dem auch unter dem Aspekt der Erweiterung besondere Bedeutung zukommt, steht Österreich einer weiteren vertraglichen Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips und seiner konsequenten Umsetzung positiv gegenüber“. Betreffend den AdR wird ausgeführt, daß Österreich einer Weiterentwicklung der Kompetenzen des AdR grundsätzlich positiv gegenübersteht.

Aufgrund der Beschwerde der Länder wegen der mangelnden Einbindung bei der Erstellung der Leitlinien wurde schließlich in den Leitlinien selbst auf den Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 4. Mai verwiesen und die Zusage gemacht, auf die Stellungnahme der Länder bei der Weiterentwicklung der österreichischen Position Bedacht zu nehmen.

Erwähnenswert ist noch, daß die von den Ländern gerügte mangelnde Einbindung in die Erstellung der österreichischen Leitlinien zu einer parlamentarischen Anfrage im Bundesrat führte, deren Beantwortung durch die Bundesregierung einige interessante Aspekte beinhaltet. Zentrale Aussage ist, daß es sich bei der Erstellung der Leitlinien zu den voraussichtlichen Themen der Regierungskonferenz 1996 um interne Vorarbeiten der Bundesregierung handelt,

die nicht unter den Begriff „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union“ fallen. Daher sei eine Einbindung der Länder und Gemeinden verfassungsrechtlich nicht erforderlich gewesen. Dieser Ansicht kann aus Sicht der Länder allerdings nicht gefolgt werden, da es sich bei der Regierungskonferenz 1996 einschließlich der damit verbundenen innerstaatlichen Vorarbeiten zweifelsohne um ein „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union“ handelt. Insgesamt würde eine derartig enge Interpretation des Begriffes „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union“ die Mitwirkungsrechte der Länder erheblich schmälern.

- b) Berücksichtigung der Länderpositionen durch den österreichischen Vertreter in der Reflexionsgruppe

Die Arbeiten der Reflexionsgruppe waren grundsätzlich nicht öffentlich. Es gibt aber klare Hinweise dafür, daß der österreichische Vertreter in der Reflexionsgruppe die Forderungen der Länder bezüglich Subsidiaritätsprinzip und Klagerecht entsprechend der oben erwähnten Zusage der Bundesregierung nachhaltig vertreten hat.

Insgesamt wurden die Länder in der Phase der Arbeiten der Reflexionsgruppe in die Information über den Fortgang der Beratungen einbezogen und konnten zu den länderrelevanten Themen der Beratungen wie Subsidiarität und Ausschluß der Regionen Stellung beziehen.

- c) Berücksichtigung der Länderpositionen durch die Bundesregierung in der Regierungskonferenz

Rechtzeitig vor Beginn der Regierungskonferenz am 29. März 1996 in Turin hat die österreichische Bundesregierung am 26. März 1996 sogenannte „Grundsatzpositionen für die EU-Regierungskonferenz 1996“ angenommen.

In diesen österreichischen Grundsatzpositionen zur Regierungskonferenz 1996 wird nunmehr in relativ breiter Weise auf verschiedene Forderungen der Länder Bezug genommen und die Zusage gemacht, diese Anliegen auch in die Regierungskonferenz einzubringen. Weiters sollen die Länder bei der weiteren Festlegung der österreichischen Positionen in vollem Umfang

eingebunden werden. Lediglich die Forderung der Länder nach Etablierung eines Kompetenzkataloges hat keinen Eingang in das Grundsatzpapier der Bundesregierung gefunden.

Auch dem Ersuchen der Länder nach Beiziehung von Ländervertretern zur Regierungskonferenz auf politischer und beamteter Ebene (Tagung der Beauftragten der Außenminister), wurde seitens der Bundesregierung Rechnung getragen. So nahm beispielsweise der Landeshauptmann von Vorarlberg, Martin Purtscher, an der Eröffnung der Regierungskonferenz am 29. März 1996 in Turin aber auch am sogenannten „Konklave“ der EU-Außenminister am 17. Juni 1996 in Rom teil.

Zusammenfassend lassen somit die Erfahrungen mit der Einbindung der Länder in die EU-Beitrittsverhandlungen aber auch die Erfahrungen mit der Einbindung der Länder bei den Vorbereitungen und dem Beginn der Regierungskonferenz eine angemessene Länderbeteiligung bei der Regierungskonferenz 1996 erwarten.

## Alcune riflessioni sul ruolo delle Regioni e dei Comuni italiani

*Vincenzo Falcone*

Prima di trattare i temi specifici del ruolo delle Regioni e degli Enti locali italiani e del sistema di cooperazione fra questi Enti substatuali e il Governo centrale con riferimento alla preparazione della Conferenza intergovernativa, mi sembra opportuno mettere in rilievo le azioni più importanti previste nel programma di presidenza italiana che toccano le Regioni e le collettività locali a livello nazionale ed europeo.

- 1) Nel quadro della riforma istituzionale le prospettive del ruolo delle Regioni e delle autonomie locali nell'ordinamento dell'Unione Europea s'intrecciano saldamente con le problematiche della stessa evoluzione dell'Unione, atteso che, sia dal punto di vista del ruolo politico, sia per la crescente funzione d'attuazione delle politiche europee, le Regioni e gli Enti locali costituiscono i quasi tutti i paesi un riferimento obbligato. Ne consegue che la voce di questi livelli decentrati di governo può e deve avere un ruolo crescente per un assetto più equilibrato nel processo d'integrazione dell'Unione europea.
- 2) Per quanto riguarda la politica per l'occupazione, questo è uno dei temi più complessi all'interno dell'Unione che vede oltre 20 milioni di disoccupati. Sotto il profilo più spiccatamente operativo, il semestre italiano ha inteso avviare alcune linee di sostegno a favore delle attività creatrici d'occupazione come stabilito dal vertice di Madrid, puntando sulle iniziative locali per l'occupazione. Si tratta di un ambito di riferimento socio-economico che chiama direttamente in causa i livelli di governo regionali e locali, anche perché il concetto di „iniziativa locale per l'occupazione“ appare del tutto simile, con riferimento alla legislazione italiana, al „patto territoriale“ recentemente introdotto come ambito di coordinamento e di sostegno per le iniziative di sviluppo e di creazione di posti di lavoro a livello locale.

- 3) Per quanto riguarda i fondi strutturali, gli interventi nei settori economici (in particolare la politica verso le piccole e medie imprese) e gli interventi in campo infrastrutturale ed ambientale, l'azione della presidenza italiana è mirata ad accelerare e migliorare le procedure per un miglior utilizzo delle risorse finanziarie europee e la qualità dell'impatto dei progetti previsti nei settori più sensibili ai fini occupazionali.
- 4) Per quanto riguarda le politiche sociali e culturali, la conferenza tematica sull'immigrazione, quella sulle pari opportunità e le iniziative dell'anno europeo dell'educazione, sono occasioni che la presidenza italiana vuole valorizzare e di questo noi ci rallegriamo atteso che il Comitato delle Regioni sta prendendo numerose posizioni attraverso i suoi pareri in questi campi.
- 5) Relativamente alla politica euromediterranea, è estremamente importante ricordare l'avvio, da parte della presidenza italiana, del programma di lavoro allegato alla dichiarazione approvata nella conferenza di Barcellona del novembre 1995. Un progetto di grande respiro politico e sociale che coinvolge tutta l'Europa e che propone una grande sfida in termini di crescita sociale, di sviluppo economico e di pari dignità tra i popoli.

Ma, concentrandoci sugli aspetti più propri della conferenza odierna, le Regioni e gli Enti locali italiani hanno seguito con molta attenzione la preparazione del programma italiano sia per quanto riguarda la presidenza di turno, sia per quanto concerne l'avvio dei lavori della Conferenza intergovernativa.

Per poter meglio comprendere comunque il modo attraverso il quale le Regioni sono coinvolte nella preparazione della Conferenza intergovernativa, occorre conoscere qual'è il ruolo delle Regioni italiane nell'ordinamento nazionale.

E' stato previsto che tutto ciò che concerne l'azione dell'Unione europea (inclusi i progetti dei regolamenti, delle raccomandazioni e delle direttive delle Comunità europee) siano comunicati alle Regioni ed alle Province autonome dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal

Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, in modo che possano inviare osservazioni (art. 91.183/1987).

Nell'istituire la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, si è stabilito che essa venga consultata anche sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali (art. 12, 5° comma, lett.b, I.400/1988). Ed è stata successivamente istituita la sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni, da convocare almeno ogni sei mesi, per la trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale e provinciale (art. 10 I.86/1989).

Innovazioni tutte che, se non hanno dato vita ad una concreta ed attiva partecipazione delle Regioni alla definizione della posizione nazionale in sede comunitaria, pur sempre esprimono un momento di svolta sulla via dell'accesso alla fase di elaborazione delle politiche e degli atti comunitari.

1. **La Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome italiane, ritiene che la Conferenza Intergovernativa di Torino rappresenti un momento fondamentale per la costruzione dell'Unione politica europea, e pertanto, nella revisione dei Trattati, chiede che venga rafforzata l'azione dell'Unione al fine di garantire la pace, la libertà e i diritti umani, favorita la coesione economica e sociale e garantita la pluralità culturale in Europa.** Chiede inoltre che sia affermato un ruolo più incisivo in materia di politica interna, estera e di sicurezza e che venga affrontata in maniera sistematica la lotta contro la criminalità organizzata.

In questo contesto il ruolo del Parlamento Europeo e della Commissione deve essere rafforzato.

Le Regioni italiane chiedono che siano create serie premesse per un rapido avvicinamento degli Stati dell'Europa centrale ed orientale all'Unione.

**L'allargamento dell'Unione Europea è sicuramente una prospettiva verso la quale occorre guardare, in quanto risponde ad una fondamentale esigenza di pace e stabilità.**

In questo quadro i rapporti tra le Regioni dell'Unione Europea e quelle dell'Est Europeo possono, almeno in modo indiretto, svolgere un ruolo concreto per smussare i conflitti ed aiutare lo sviluppo e la crescita del livello globale di vita.

2. La Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome italiane, in linea anche con il parere del Comitato delle Regioni sulla revisione del Trattato di Maastricht, ritiene che **l'integrazione, la mobilitazione ed el coinvolgimento delle Regioni nelle dinamiche dell'ordinamento europeo, si pongono come condizione per assicurare la costruzione democratica dell'Unione Europea.**

**Le Regioni, in questo caso, debbono essere la dimensione operativa e la trama istituzionale della Comunità e questo è l'elemento determinante per il rafforzamento della legittimazione democratica dell'Europa.**

Questo consente di avvicinare le decisioni ai cittadini, di avvicinare tra loro i popoli europei, di favorire al contempo il rispetto e la valorizzazione della pluralità culturale. In una parola di costruire l'Europa.

Peraltro le Regioni sono di fatto sempre più toccate e coinvolte dalle politiche comunitarie: tant'è che già ora molte di queste nuove politiche non sono nemmeno pensabili né potrebbero essere messe a punto e realizzarsi senza l'impegno delle Regioni e degli Enti locali.

**Occorre perciò che la revisione del Trattato di Maastricht divenga l'occasione per un pieno riconoscimento del ruolo delle Regioni nei processi di decisione e di attuazione delle politiche comunitarie.**



3. Tutto questo accentua l'esigenza che ogni Stato membro ponga in essere al proprio interno tutti gli accorgimenti necessari ad assicurare il pieno coinvolgimento delle Regioni nei processi di formazione ed attuazione delle politiche comunitarie, che incidono o comunque coinvolgono i loro specifici ambiti di competenza.

La fase costituente europea deve comprendere un processo federativo tra gli Stati, ed un processo federativo all'interno degli Stati. Anche per evitare che si configuri una Europa a doppia velocità istituzionale oltre che a doppia velocità economica e monetaria.

A questo fine le Regioni italiane ribadiscono la necessità e l'urgenza che il processo di riforma federalista dello Stato, da loro affermato in particolare con il documento elaborato a Caprarola, nell'ottobre del 1995 in occasione dell'incontro Regioni-Stato, abbia una rapida e piena attuazione.

4. Le Regioni italiane hanno già espresso la loro adesione in sede di Comitato delle Regioni al parere da questo adottato nell'aprile 1995 sulla revisione del Trattato di Maastricht.

Ribadiscono ancora oggi che aspetti fondamentali della revisione del Trattato sono:

- lo sviluppo e l'ampliamento del principio di sussidiarietà;
- il ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia contro gli atti delle istituzioni;
- il potenziamento del ruolo del Comitato delle Regioni;
- l'ampliamento a nuove politiche quali il turismo, l'energia, l'assetto territoriale;
- la promozione della cooperazione interregionale, lo sviluppo della cooperazione al di là delle frontiere.

L'attuazione di questi principi è lo strumento per raggiungere una vera integrazione europea.

- 4.1. Il principio di sussidiarietà non può essere più un semplice criterio per la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, ma deve essere esteso alle Regioni e agli Enti locali. Esso deve essere considerato un principio riformatore di nuovi rapporti tra tutti i livelli istituzionali di Governo, siano essi locali, che comunitari, che nazionali.

Esso può e deve rappresentare l'impulso alla realizzazione di un nuovo sistema di responsabilità diffuse e di organizzazione delle competenze, le cui sfere debbono essere individuate sulla base di tre principali parametri: della decisione più vicina, della dimensione ottimale dell'intervento, dell'efficacia dei risultati.

- 4.2. Particolare rilievo assume la richiesta del riconoscimento al Comitato stesso ed alle Regioni aventi poteri legislativi del diritto di adire la Corte di Giustizia per salvaguardare le proprie prerogative e per opporsi a violazioni del principio di sussidiarietà.

Prima che si giunga ad un contenzioso e per prevenirlo è necessario comunque che vengano posti in essere meccanismi volti ad associare il Comitato delle Regioni e le stesse Regioni a procedure di valutazione a priori in tutti i casi in cui competenze regionali vengano coinvolte da normative e politiche proposte.

- 4.3. Le Regioni italiane ritengono che il potenziamento del ruolo del Comitato delle Regioni sia uno dei fattori fondamentali per la costruzione dell'Europa; in tal senso esso dovrebbe evolversi in Camera delle Regioni europee.

Le Regioni italiane ritengono comunque che fin d'ora venga meglio evidenziata la caratteristica istituzionale del Comitato:

- dotandolo del diritto di approvare autonomamente il proprio regolamento;
- ampliando lo spettro delle tematiche per le quali deve essere consultato, in modo che siano comprese tutte quelle attinenti alla cittadinanza europea;

- riconoscendolo come soggetto di consultazione e di proposta anche per il Parlamento europeo;

- definendo chiaramente l'esigenza, per i componenti dello stesso, di essere portatori di un mandato elettivo e/o responsabili dei governi locali.

**4.4. Le Regioni italiane ravvisano la necessità di estendere le competenze della Unione Europea in materia di turismo, energia, assetto del territorio**, dal momento che tali politiche sono di competenza regionale ed hanno assunto un ruolo determinante per il governo e lo sviluppo del territorio.

**4.5. Ritengono che la coesione economica e sociale sia uno dei pilastri della identificazione di una Comunità equilibrata giusta e solidale.** Richiedono a tal fine che la coesione territoriale e la cooperazione interregionale e transfrontaliera siano esplicitamente e direttamente riconosciute dal Trattato.

Ritengono altresì che la lotta alla disoccupazione sia fattore fondamentale per garantire il raggiungimento dell'obiettivo della coesione economica e sociale.

**5. Le Regioni e le autonomie locali, da tempo impegnate a stabilire nel Mediterraneo rapporti di collaborazione, sono chiamate a svolgere un ruolo essenziale unitamente agli Stati, all'Unione Europea ed alle altre Organizzazioni internazionali**, nella costruzione di un partenariato Euro-mediterraneo equilibrato, effettivo e tendente a favorire il dialogo, lo scambio e la cooperazione. **A tal fine le Regioni italiane propongono l'istituzione di un rapporto permanente tra i territori dell'area mediterranea** con la partecipazione delle Regioni, delle Autonomie Locali e delle forze economiche e sociali allo scopo di avviare un dibattito e concretizzare azioni di concertazione su temi economici, sociali e culturali, basati sull'individuazione di interessi comuni.

Auspicano che le istituzioni dell'Unione Europea si impegnino a sostenere tale iniziativa nel quadro di una politica di partnership mediterranea.

**6. Le Regioni italiane nel ribadire il loro ruolo nell'adozione e nell'attuazione di regolamenti, direttive e programmi comunitari richiedono la convergenza tra gli Stati membri per il riconoscimento di tale ruolo e l'ampliamento dell'autonomia finanziaria e tributaria** salvaguardando il principio di solidarietà nei confronti delle collettività deboli all'interno dei singoli Stati; in mancanza di tale solidarietà gli stessi sforzi per la convergenza economica e sociale tra Regioni posti in essere dalla Comunità risulterebbero vanificati.

**7. La Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome auspica che il semestre di Presidenza italiana sia caratterizzato dal rafforzamento della solidarietà e dei valori umani, dallo sviluppo della cooperazione interregionale, dalla ricerca della stabilità e della pace, dal riconoscimento del ruolo fattivo delle Regioni.**

Naturalmente il problema più importante è quello di capire realmente chi vuole veramente un'Europa federale o chi invece vuole un'Europa come una grande zona di libero scambio o, come viene definita, un'Europa „della solidarietà rinforzata“, cioè un'Europa in cui alcuni paesi hanno una politica sociale comune, 4-5 condividono la moneta unica, altri ancora metteranno in comune la difesa ecc.

E' ben comprensibile l'Europa a due velocità che prevede tempi d'attuazione diversi ma in un quadro istituzionale normativo comune.

Il Governo italiano si ritrova pienamente nel principio che vede l'Unione europea più autonoma, più unita, più democratica, più commisurata al principio della sussidiarietà nella costruzione delle competenze tra il livello regionale e quello degli stati nazionali e quello europeo. Quindi, vale il principio generale delle conclusioni della presidenza del Consiglio europeo svoltosi il 23 marzo a Torino nelle quali l'obiettivo è la revisione di un Trattato che crei una sempre più stretta unità fra i popoli dell'Europa attraverso la creazione di strutture capaci d'affrontare con maggiore efficacia le sfide interne ed esterne dei prossimi anni.

Quelle che conta è comunque la capacità di ben controllare il ritmo dei mutamenti, di procedere verso l'integrazione senza rompere l'unità istituzionale del sistema e quindi il nocciolo centrale e politico che costituisce le fondamenta della casa comune europea.

## IGC 96 and the Swedish local and regional authorities

*Lars-Inge Ström*

### Introduction of the political system in Sweden

Historically, the Swedish state has been characterized by a long tradition of strong, centralized government. It has also been a fairly homogenous, unitary state throughout the history. These traditions have been disrupted somewhat in recent years with the emergence of a growing debate in Sweden about the purpose and functions of sub-national government. The problem of the sub-national government in the Swedish system is found in the fact that both its definition and function are unclear. What should its primary tasks be? How should it be organized? Which authority should officially represent that level? The process occurring today is largely the result of decades of domestic development. The entrance of Sweden into the European Union has, however, acted as a catalyst, moving Sweden rapidly in a European direction, where the regional level seems to be gaining a stronger foothold in a number of EU member countries.

The sub-national government in Sweden consists in two components. The national component, called the county administrative board, is an offshoot of the centralized government, and performs administrative activities. The local component is a democratically elected organ called the county council. This structure has been the topic of constant discussion over the years, with intense interest in sharpening the functional division between the two levels. Despite many attempts to solve this problem, a solution is yet to be found. Beyond the county administrative board and the county council, it is likely that the municipalities will play a more prominent role in the future regional development process.

The first paragraph of the Swedish constitution clearly states that all public power stems from the people, and that the opinion of the Swedish people is expressed through universal suffrage. This is realized through a representative and parliamentary government, and through mu-

municipal self-government. The constitution further states that the government rules the country, and is responsible to the parliament.

Because of the size of the country - 450,000 km<sup>2</sup>, surpassed within the EU only by France and Spain - and a population of only 8.9 million, it would be difficult, if not impossible, to rule the country without sub-national government divisions. This fact accounts for the great interest which the central government has historically had in those matters. As mentioned above, the sub-national government level consists in two functional units: the national county administrative board and the local county council.

The county administrative board is entrusted with the administration of the county, as well as with ensuring that the legal system functions properly. Another duty of this unit is to function as a motor for economic development in the region. Since the 1970s, this unit has been the executor of regional policy throughout the country. This means that the county administrative boards have a double role: leading the regional development planning and surveillance of the state administrative process. Their role in the EU Structural Funding is central and the making of programs and distribution of money are functions of the county administrative boards. The municipalities and the county councils have been criticizing this fact meaning that this important process should be more democratic. The county administrative boards are led by a governor appointed by the government. The county councils and the county administrative boards cover almost the same area. There are 24 county administrative boards.

The most obvious role of the county council is responsibility for the health care system in the region, an activity which accounts for approximately 85 percent of the councils' budgets. There are 23 county councils in the country. The remaining finances are used for education and various contributions towards economic development. When the developmental activities of the county administrative board became more noticeable, a more democratic base for change was needed, and this base was found in the county councils, which began to select members of the county administrative board. Beyond this, the county councils have gradually engaged themselves in their own developmental strategies. These various functions imply that local and national development policies have come to be applied in the same geographic areas.

Local democracy has always been quite strong in Sweden. One of the reasons for this is found in the fact that Sweden never developed into a feudal state. Freeholding farmers managed to retain their independence throughout history. The Swedish constitution is based upon a balance between a strong local level and an equally strong national level. In this relationship there exists little room for a regional level, as long as the balance is maintained between local and national interests. Despite a considerable amount of decentralization in recent decades, the national government has not relinquished any noticeable portion of its power. This decentralization has often stemmed from demands from lower levels for reduced governmental regulation of activities. A general move towards decentralization has characterized the Swedish administrative system in recent years, just as it has in many European countries, but it has yet to weaken the position of the national government to any great degree. Local autonomy has largely been exercised by the municipalities, which were strengthened through the municipal reform of 1974. This reform reduced the number of municipalities from 2,500 to today's number of 288, which increased the tax base for each municipality. In this same reform period, new university colleges were established, with the purpose of educating individuals to take on administrative responsibilities within the municipal sector, and especially within social services. All of these reforms aimed at building a more effective administrative process. The development of the welfare state demanded an executor, and, for lack of a national administration at the local level, the municipal administration was turned to. The national government abstained from developing its own local administration, choosing instead to exert control through extremely detailed rules which were applied evenly throughout the country. In the above manner, Sweden has remained a strong, unified nation despite considerable decentralization.

#### Two questions:

- the procedural:

In which ways are regions and local entities involved in the domestic preparation for the IGC 96? Are they co-operating with each other and the national government or do they act autonomously?

- the substantial:

What are their proposals and demands for an amendment of the Union Treaty e.g. Committee of the Regions, Principle of Subsidiarity etc. which have to do with their particular concerns as territorial entities at subnational level?

First the procedural questions:

Sweden is becoming more and more involved in the EU. The process is gaining speed. The government formally makes the decisions about Sweden's European policy including the Swedish standpoints for the IGC 1996. But the Swedish Association of County Councils and the Swedish Association of Municipalities act nationally and internationally in order to underline their standpoints. This means that on the international arena they are working inside AER, IULA, CEMR and the Committee of the Regions. Nationally the organisations are strongly influencing the government and the Parliament. They are represented in the Communication-Group for EU-questions set up by the government. They are also represented in the departments and their special EU-groups and in the Parliament and its EU-committee. And above all they are strongly co-operating with each other like in the Committee of the Regions. Sweden has 12 members in the Committee of the Regions representing the municipalities (6) and the county councils (6). These representatives are willing to plead for more influence on all regional questions in the European Union. But they are also prepared to act on the national arena for more influence on regional questions. The national associations are not satisfied with the dominant position played by the government so far. The ambitions are growing, not least among the municipalities.

With a strong central government influenced by two strong organisations representing the local and regional level in the Swedish political system there is one obvious question:

Can we expect the "regional level" to be an important issue raised by the Swedes at this conference? The answer is no, if one can judge from the content of a paper prepared by the Government Offices in June 1995 (which describes Sweden's principal interests going into this conference). The Swedish government expresses no direct desire to strengthen the regional

level in Europe. When it comes to the subsidiary principle, the Swedish government has stated the importance of not interpreting it so strictly that questions of interest to all, such as the environment, be relegated from the Union level to the national level. The government has also expressed its opposition to a movement towards a more federal union form. The principle of the nation-state remains intact.

The Swedish Association of County Councils and the Swedish Association of Municipalities have from their own standpoints criticized the poor application of the subsidiary principle in letters to the national government. The government is accused of not understanding the necessity of letting them take a more dominant part in the process. This will lead to less democratic influence, they assume. The government wants, according to the associations, to handle these questions as a part of the governmental decisionmaking and is less interested in the democratic aspects. It is only after repeated demands that the representatives from the county councils were allowed to participate in the establishment of the structural fund program, for example. The Swedish Association of County Councils claims that this is the traditional manner of government action, with the state, through its established hierarchy from government department to civil service department to county administrative board, accounting solely for the entire process from idea through to execution. The Association points out that it came as a surprise to the commission that civil service employees had the primary roles in program development. In this process, the local and regional representatives are merely a part of a much larger process, and this cannot be accepted, according to the association.

The substantial questions:

Through this criticism we can analyse the substantial questions. The Swedish Association of County Councils considers it appropriate that the government examines the implications of the subsidiary principle prior to IGC 96, and that the scope and application of the principle will be established within the framework of the conference. Of special importance here is that the proximity principle should be emphasized in the application of the subsidiary principle. Questions which are connected to the EU, but which fall outside of the exclusive expertise of the Union should be dealt with at the lowest possible level, according to the Swedish As-

sociation of County Councils. The Association wants the inclusion of a condition in all agreements, where the local and regional levels become mandatory partners in all program development and execution. Only in this manner can EU cooperation reach the democratic ideals required for the Union to function. All in all both associations want the principle of subsidiarity to become more concrete in meaning and action.

Decentralisation is a general principle for all political activity. This means that it is important for the Associations to strengthen local and regional self-government and they want the convention of local and self-government to become an integrated part of the EU-law. To their mind the principle of subsidiarity is a political principle in the first place.

The Associations also points out the need for a strengthening of the position of the Regional Committee. Here the government should go further in its recommendation at the IGC than the so-called "reflection group" did. The Regional Committee must be seen as the guardian of local and regional interests, and thus must take the task of following-up the needs for the subsidiary principle, and even bringing conflicts before the courts. In additions, the Association feels that the elections to the Regional Committee should be limited to the municipalities and county councils, and not be held by the government. The Regional Committee should also be given the right to both act on its own initiative and to examine the initiatives of the commission. It is interesting to notice that both associations have almost identical ideas about a majority of the IGC 96-issues. It makes their influence stronger.

## UK Local Government Position

*Tony Blake*

I am from the Local Government International Bureau, a body which is set up as the international affairs arm of the national associations of local authorities in the UK. We represent the interests of UK local government internationally and in Europe, and our function is to bring together the various categories of authorities in England, Scotland, Wales and Northern Ireland - Metropolitan authorities, counties, districts and „unitary“ authorities - so that as far as possible UK local government speaks with one voice in the international arena. In that way, I can talk about a „UK local government position“.

I should make clear that there is no regional tier of government in the UK in the way that there are Länder in Germany, for example. There is some debate about the merits of regional government and in Scotland, especially, devolution remains a political issue. However, for these purpose, although their size can vary, as can the functions they carry out, I am today speaking about local authorities when I discuss the UK position.

On the IGC, then, the local government aspirations have to be understood in the context of the place of local government in the UK system of governance. Local government delivers services to its residents and the spheres in which it acts are devolved to it from the national Parliament. So, while yesterday, it was very interesting to hear such a strong desire from speakers to strengthen the position of regional government, what I say reflects an approach which we think is realistic within the context of the way that local government has evolved in the UK. Remember that the UK has no written constitution and Parliament is effectively the guardian of local government activity.

However, it is clear in the UK that local government is living with the reality of a system where it is increasingly required to comply with and implement legislation from Europe. There is therefore a legitimate expectation that the IGC should offer the chance to gain some im-

proved recognition of the „Europeanisation of local government“ as part of the process of building a Europe closer to the citizen. One aspect of the position of UK local government on the 1996 IGC then is to make a helpful contribution to the citizenship debate.

Our national government is shy of developing European citizenship in a way which would offer a European level guarantee of rights - it sees this as being a nation state matter. It also has a view of the IGC as a basic „servicing“ of the EU (in the way that you might service your car) which will not make fundamental changes. On the face of it this is not encouraging for local government. The UK Government published in March this year a White Paper which set out its approach in detail for the IGC. Does this offer local government any encouragement?

Some of the rhetoric appears encouraging. The paper even quotes Chancellor Kohl who said to the Bundestag in May 1994: „We want unity in diversity. We do not want a centralised European state that subsumes regional, national and cultural traditions or dismisses historical experience“. The paper also at times uses the words *democracy*, *diversity* and *decentralised*, words which together form a slogan used in the local government initiative on the IGC. But for the Government, all these ideas finish at the level of national Parliaments: „it is crucial that national Parliaments remain the central focus of democratic legitimacy“. For those involved in promoting local government at the IGC, this is a central problem with the Government - we need to get the Government to pursue its approach in a way which goes down to levels of government below the national Parliament.

Our Government has also not signed the Council of Europe's Charter of Local Selfgovernment, because, it says, it is concerned about the possibility of undermining the scope of Parliament to regulate the structure, finance and functions of local government.

So what are the UK local government objectives for the IGC? Let me first say a word about, shall we say, the „democratic legitimacy“ of these objectives. I am an officer of my organisation and am reflecting the views of elected members. We have a Steering Group of elected local authority members representing a range of different types of local authority and different

areas throughout the United Kingdom, as well as the range of political parties, which has agreed these objectives.

First we are seeking *the creation of a legal base for the right of citizens to manage a substantial share of public affairs through a local assemblies which are directly elected by universal adult suffrage*. Our members see the IGC as offering the chance for a clearer statement and recognition of the importance of local self-government to the citizen. This principle is in our members' view part of the citizen's rights debate.

It is also a way of reinforcing subsidiarity. On that point specifically the objective is *the inclusion in the Treaty, in the context of efficient decision-making, of an expression of the principle of subsidiarity which includes its application to local and regional government*. This is not the same as seeking a clear definition of subsidiarity. That is a fraught subject and one which we know would touch on a sensitivity of our government about strongly resisting anything from Europe which would regulate the relationship between localities and the centre. But we are trying to establish the principle that subsidiarity does not stop with the Member State: it is linked to finding the most efficient level for activities to be carried out and reflects our view that public policy should be applied at the level as close to the citizen as is practical.

This is in turn linked to a further objective about partnership, that *any necessary European promotion and regulation in fields relevant to local or regional government should be undertaken in partnership with local or regional government*. The Government's White Paper says that subsidiarity should involve wider consultation by the Commission of businesses, Parliaments and other interested parties. Of course we see local government as another interested party and are seeking recognition of local government as partners in the formulation and application of public policy.

The objectives relating to the Committee of the Regions are straightforward and similar objectives have already had an airing at this conference. We are looking for *provisions to ensure the organisational independence of the Committee of the Regions and to ensure that it is composed of representatives holding a democratic mandate in local and regional government*. We

would also hope the Treaty revision could address the need for better consultation and exchange of material between the European Parliament and the Committee of the Regions.

The next point has not been mentioned by any of the other speakers. UK local government members would like to see *the inclusion among the rights of European citizens of the right of all citizens and residents of the Union to a legal guarantee of racial equality*. This would be an opportunity for the UK to promote its good practice in this area. British local authorities have done much to develop good race relations policies and are interested in a reserve EU power to introduce such frameworks into other member states. The single market is also important in creating a need for a levelling out of standards.

A further objective concerns the wish to see *the inclusion of a legal base for the coordination of EU policy in urban areas*. We see this as a step towards greater efficiency. Many EU policies affect urban areas - small business policy, environment, transport, regional policy. These can conflict and there is a need for some central coordination and evaluation of policies with an effect on urban areas.

Finally, on the structural funds, UK local government seeks *an explicit requirement for partnership with local and regional government in the operation of the structural funds, particularly if these are to be increased in volume*. This largely means guarding against any expansion of the cohesion fund arrangement where money is paid direct to central governments. Partnership with local government gives good accountability for structural fund interventions as well as helping with targeting.

These objectives are ambitious. But through careful lobbying, and we have so far put our views to Commissioners, European Parliamentarians as well as Commission officials and officials in our own government, we are confident of making a full contribution to discussion of some of the central themes underlying the IGC negotiations. I hope that you will agree that local government has much to contribute to the efficiency of the EU, the targeting of its policies and the need to reduce the distance between Brussels and the people of Europe.

#### Die Autoren:

*Prof Dr. Ralf von Ameln*, Direktor des Europabüros der Deutschen Kommunalen Selbstverwaltung, Brüssel.

*Tony Blake*, European Officer, Local Government International Bureau, London.

*Dr. Wolfgang Burtscher*, Ständige Vertretung Österreichs bei der EU - Vertreter der Länder, Brüssel.

*Vincenzo Falcone*, Direktor der Abteilung Beratende Dienste, Ausschuß der Regionen, Brüssel.

*José María Gil-Robles Gil-Delgado*, Vize-Präsident des Europäischen Parlaments, Brüssel.

*Prof. Jozef Van Ginderachter*, Université Namur.

*Henk van Leeuwen*, General Adviser, Interprovinciaal Overleg, Den Haag.

*Dr. Carl Otto Lenz*, Generalanwalt, Europäischer Gerichtshof, Luxemburg.

*Dr. Dietrich Pause*, Generalsekretär, Ausschuß der Regionen, Brüssel.

*Dr. Lars-Inge Ström*, Direktor, Swedish Institute for Regional Research, Östersund.



**OCCASIONAL PAPERS**

Hrsg. vom Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF)/ edited by the European Centre for Research on Federalism (ECRF), Tübingen:

- Occasional Paper 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, DM 5,-
- Occasional Paper Nr. 2: **HAVERLAND, Markus**, Europäische Integration im Spannungsverhältnis von Zentralisierung und Dezentralisierung, 1995, ISBN 3-980 3672-1-5, DM 6,-
- Occasional Paper Nr. 3: **FECHTNER, Detlef**, Abschied vom kompensatorischen Föderalismus, 1995, ISBN 3-980 3672-2-3, DM 8,-
- Occasional Paper Nr. 4: **SCHÖBEL, Norbert**, Der Ausschuß der Regionen, 1995, ISBN 3-980 3672-3-1, DM 8,-
- Occasional Paper Nr. 5: **GROSSE HÜTTMANN, Martin**, Das Subsidiaritätsprinzip in der EU - eine Dokumentation, 1996, ISBN 3-980 3672-5-8, DM 14,-
- Occasional Paper Nr. 6: **ILLÉS, Iván**, Carpathian (Euro)Region, 1996, ISBN 3-9803672-6-6, DM 10,-
- Occasional Paper Nr. 7: **HORVÁTH, Gyula**, Transition and Regionalism in East-Central Europe, 1996, ISBN 3-9803672-7-4, DM 10,-
- Occasional Paper Nr. 8: **HRBEK, Rudolf/WILL, Oliver** (Hrsg.), Erfahrungen, Probleme und Perspektiven grenzüberschreitender Kooperation (in Vorbereitung)
- Occasional Paper Nr. 9: **HANNOWSKY, Dirk/RENNER, Andreas**, Subsidiaritätsprinzip, Bürgersouveränität und Ordnungswettbewerb. Ordnungstheoretische Überlegungen zur Ausgestaltung einer präferenzkonformen Ordnung Europas, 1996, ISBN 3-9803672-4-X, DM 10,-
- Occasional Paper Nr. 10: **KROPP, Sabine**, Dezentralisierung und Transformation in Rußland, 1996, ISBN 3-9803672-8-2, DM 10,-
- Occasional Paper Nr. 11: **STURM, Roland**, Strategien intergouvernementalen Handelns. Zu neueren Tendenzen des Föderalismus in Deutschland und den USA, 1996, ISBN 3-9803672-9-0, DM 6,-
- Occasional Paper Nr. 12: **LÜTZEL, Christof**, Frankreich auf dem Weg zum Föderalismus? Regionalisierung, Dezentralisierung, Subsidiarität und die künftige Struktur der Europäischen Union aus französischer Sicht (in Vorbereitung)

- Occasional Paper Nr. 13: **HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Regionen und Kommunen in der EU und die Regierungskonferenz 1996, 1996, ISBN 3-9805358-0-0, DM 10,-
- Occasional Paper Nr. 14: **OEL, Matthias et al.**, Informationsgesellschaft und Regionen (in Vorbereitung)
- Occasional Paper Nr. 15: **MÜHLBACHER, Georg**, Italien auf dem Weg zu einem föderalen Staat? (im Druck)
- Occasional Paper Nr. 16: **Kommission Gerechtigkeit und Frieden der Diözese Mailand**, Regionale Autonomie und solidarischer Föderalismus. Übersetzt von Thomas Häringer und Ulrich Rösslein (in Vorbereitung)

The series „Occasional Papers“ is edited by the European Centre for Research on Federalism, Tübingen.

Address:           Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF)  
                           Nauklerstraße 37a  
                           D-72074 Tübingen  
                           Germany

Phone: ++49 (0) 7071 / 2977368 & 2977190

Fax: ++49 (0) 7071 / 922876

**Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung im  
Nomos Verlag, Baden-Baden:**

- Band 1: **KNIPPING, Franz** (Ed.), Federal Conceptions in EC-Member States. Traditions and Perspectives, 1994,  
ISBN 3-7890-3663-3, DM 78,-
- Band 2: **HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Europäische Bildungspolitik und die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips, 1994,  
ISBN 3-7890-3656-0, DM 48,-
- Band 3: **RAICH, Silvia**, Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem "Europa der Regionen", 1995,  
ISBN 3-7890-3657-9, DM 58,-
- Band 4: **ALEN, André**, Der Föderalstaat Belgien, 1995,  
ISBN 3-7890-3791-5, DM 36,-
- Band 5: **STURM, Roland** (Hrsg.), Europäische Forschungs- und Technologiepolitik und die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips, 1996,  
ISBN 3-7890-4149-1, DM 48,-
- 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, (Mit einem Vorwort der Präsidentin des Deutschen Bundestags, Prof. Dr. Rita Süßmuth)  
ISBN 3-7890-4120-3, DM 79,-.
- Band 7: **KINSKY, Ferdinand/KNIPPING, Franz** (Eds.), Le "fédéralisme personnaliste" aux sources de l'Europe de demain, 1996,  
ISBN 3-7890-4190-4, DM 79,-
- Band 8: **HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union - Erfahrungen und Perspektiven, 1995,  
ISBN 3-7890-4142-4, DM 49,-
- Band 9: **COLLIER, Ute/GOLUB, Jonathan/KREHER, Alexander** (Eds.), Subsidiarity and Shared Responsibility: New Challenges for EU Environmental Policy (in Vorbereitung)
- Band 10: **AGRANOFF, Robert** (Ed.), Asymmetrical Federalism (in Vorbereitung)
- Band 11: **AMMON, Günter et al.** (Ed.), Föderalismus und Zentralismus: Europas Zukunft zwischen dem deutschen und dem französischen Modell  
ISBN 3-7890-4446-6, DM 58,-
- Band 12: **SCHULTZE, Claus**, Die deutschen Kommunen in der Europäischen Union - Europabetroffenheit und Interessenwahrnehmung (im Erscheinen)

---

ISBN 3-9805358-0-0