

EUROPÄISCHES PARLAMENT

1999



2004

Sitzungsdokument

ENDGÜLTIG
A5-0427/2002

4. Dezember 2002

BERICHT

über die Rolle der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im europäischen Aufbauwerk
(2002/2141(INI))

Ausschuss für konstitutionelle Fragen

Berichterstatter: Giorgio Napolitano

INHALT

	Seite
GESCHÄFTSORDNUNGSSEITE.....	4
ENTSCHLIESSUNGSANTRAG.....	5
BEGRÜNDUNG.....	11
MINDERHEITENANSICHT	20
STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR BESCHÄFTIGUNG UND SOZIALE ANGELEGENHEITEN	21
STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR DIE RECHTE DER FRAU UND CHANCENGLEICHHEIT	26

GESCHÄFTSORDNUNGSSEITE

In der Sitzung vom 5. September 2002 gab der Präsident des Europäischen Parlaments bekannt, dass der Ausschuss für konstitutionelle Fragen die Genehmigung zur Ausarbeitung eines Initiativberichts gemäß Artikel 163 der Geschäftsordnung über die Rolle der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im europäischen Aufbauwerk (Änderung des Titels am 26. September 2002) erhalten hat und dass der Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten und der Ausschuss für die Rechte der Frau und Chancengleichheit als mitberatende Ausschüsse befasst worden sind.

Der Ausschuss für konstitutionelle Fragen hatte in seiner Sitzung vom 18. Juni 2002 Giorgio Napolitano als Berichterstatter benannt.

Der Ausschuss prüfte den Berichtsentwurf in seinen Sitzungen vom 12. September 2002, 4. November 2002 und 28. November 2002.

In der letztgenannten Sitzung nahm der Ausschuss den Entschließungsantrag mit 18 Stimmen bei 10 Gegenstimmen und ohne Enthaltung an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: Giorgio Napolitano, Vorsitzender und Berichterstatter; Jo Leinen, stellvertretender Vorsitzender; Ursula Schleicher, stellvertretende Vorsitzende; Teresa Almeida Garrett, Elspeth Attwooll (in Vertretung von Andrew Nicholas Duff gemäß Art. 153 Abs. 2 der Geschäftsordnung), Paolo Bartolozzi (in Vertretung von Jean-Louis Bourlanges gemäß Art. 153 Abs. 2 der Geschäftsordnung), Juan José Bayona de Perogordo (in Vertretung von Giorgos Dimitrakopoulos gemäß Art. 153 Abs. 2 der Geschäftsordnung), Margrietus J. van den Berg (in Vertretung von Richard Corbett), Georges Berthu, Carlos Carnero González, Paolo Costa, Jean-Maurice Dehousse, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Cristina Gutiérrez Cortines (in Vertretung von Luigi Ciriaco De Mita gemäß Art. 153 Abs. 2 der Geschäftsordnung), Gerhard Hager, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Neil MacCormick (in Vertretung von Johannes Voggenhuber), Nelly Maes (in Vertretung von Monica Frassoni gemäß Art. 153 Abs. 2 der Geschäftsordnung), Hanja Maij-Weggen, Luís Marinho, Hans-Peter Martin, Iñigo Méndez de Vigo, Camilo Nogueira Román (in Vertretung von Gérard Onesta), Carlos Ripoll y Martínez de Bedoya (in Vertretung von The Lord Inglewood gemäß Art. 153 Abs. 2 der Geschäftsordnung), Konrad K. Schwaiger (in Vertretung von Antonio Tajani), Mariotto Segni, Joan Vallvé (in Vertretung von Lone Dybkjær) und Joachim Wuermeling (in Vertretung von Daniel J. Hannan).

Die Stellungnahmen des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten und des Ausschusses für die Rechte der Frau und Chancengleichheit sind diesem Bericht beigelegt.

Anlässlich der Abstimmung über den Text in seiner Gesamtheit hat Georges Berthu seine Absicht erklärt, der Begründung als Anlage eine Minderheitenansicht gemäß Artikel 161 Absatz 3 der Geschäftsordnung beifügen zu lassen.

Der Bericht wurde am 4. Dezember 2002 eingereicht.

ENTSCHLIESSUNGSANTRAG

Entschließung des Europäischen Parlaments zur Rolle der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im europäischen Aufbauwerk (2002/2141(INI))

Das Europäische Parlament,

- unter Hinweis auf den am 26. Februar 2001 in Nizza unterzeichneten Vertrag und insbesondere Ziffer 6 der Erklärung Nr. 23 zur Zukunft der Union,
 - unter Hinweis auf die Erklärung des Europäischen Rates von Laeken vom 15. Dezember 2001 zur Zukunft der Europäischen Union,
 - unter Hinweis auf das Weißbuch der Kommission über Europäisches Regieren¹ sowie seine Entschließung vom 29. November 2001 zum Weißbuch der Kommission „Europäisches Regieren“²,
 - unter Hinweis auf seine Entschließung vom 16. Mai 2002 zur Abgrenzung der Befugnisse zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten³,
 - unter Hinweis auf den regionalen Aufbau jedes Mitgliedstaates in Übereinstimmung mit seiner jeweiligen Verfassung,
 - unter Hinweis auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union,
 - unter Hinweis auf die Gemeinschaftscharta der Regionalisierung⁴,
 - unter Hinweis auf Artikel 265 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,
 - gestützt auf die Artikel 53 und 163 seiner Geschäftsordnung,
 - unter Hinweis auf die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 21. November 2002 zur Rolle der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im europäischen Aufbauwerk⁵,
 - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für konstitutionelle Fragen und der Stellungnahmen des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten sowie des Ausschusses für die Rechte der Frau und Chancengleichheit (A5-0427/2002),
- A. in der Erwägung, dass die Europäische Union auf der zweifachen Legitimität der Staaten und der Völker beruht; mit der Feststellung, dass sich in den vergangenen Jahrzehnten parallel zum Prozess des europäischen Aufbauwerks in den meisten Mitgliedstaaten eine zunehmende Tendenz hin zur Regionalisierung bzw. Dezentralisierung gezeigt hat, was

¹ ABl. C 287 vom 12.10.2001, S. 1 – KOM(2001) 428

² ABl. C 153 E vom 27.6.2002, S. 314

³ P5_TA(2002) 0247

⁴ Gemeinschaftscharta der Regionalisierung, angenommen vom Europäischen Parlament am 18.11.1988, Ziffer 23 Absatz 1 (ABl. C 326 vom 19.12.1988)

⁵ Dok. AdR 237/2002

die Verantwortlichkeiten zahlreicher Gebietskörperschaften im Hinblick auf die Formulierung der Rechtsvorschriften und Politiken der Europäischen Union sowie bei ihrer Umsetzung und Überwachung verstärkt und ihnen ein neues Bewusstsein ihrer Rolle in Europa gegeben hat; ebenfalls mit der Feststellung, dass die institutionelle Praxis häufig über die juristischen Bestimmungen hinaus geht,

- B. mit der Feststellung, dass dieses Phänomen mit einer reichen nationalen, kulturellen und institutionellen Vielfalt einherging, wofür das Verfassungs- und das Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten ein Beleg ist,
- C. in der Überzeugung, dass die EU angesichts der Herausforderungen, der Möglichkeiten und der Ungewissheiten aufgrund der Globalisierung gleichzeitig ihre Fähigkeit zu globalem Handeln und ihre Fähigkeit zur Gewährleistung des Zusammenhalts und der Mitwirkung der Bürger, wie sie die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften sicherstellen, entwickeln muss,
- D. in der Erwägung, dass in den vergangenen Jahren ein größeres Bewusstsein entstanden ist für die Funktionen und die Autonomie der verschiedenen regionalen und lokalen Verwaltungen in den Mitgliedstaaten, dass regionale und lokale Verwaltungen eine wichtige Rolle dabei spielen können, die EU näher an die Bürger zu bringen, was ein wichtiger Punkt im Nizza-Prozess ist, und dass im Weißbuch der Kommission „Europäisches Regieren“ eine engere Zusammenarbeit zwischen den europäischen Institutionen, nationalen Regierungen, regionalen und lokalen Verwaltungen und der Zivilgesellschaft empfohlen wird,
- E. in dem Bewusstsein, dass die Regionen auf vielfältige Weise zum Gelingen des europäischen Einigungswerks beitragen, durch die Anwendung des europäischen Rechts vor Ort, durch internationale Partnerschaften und in den Grenzregionen durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit,
- F. unter Hinweis darauf, dass in der Präambel der Charta der Grundrechte folgendes verfügt wird: „Die Union trägt zur Erhaltung und Entwicklung (der) gemeinsamen Werte unter Achtung der Vielfalt der Kulturen und Traditionen der Völker Europas sowie der nationalen Identität der Mitgliedstaaten und der Organisation ihrer staatlichen Gewalt auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene bei“,
- G. in dem Bewusstsein, dass die Erhaltung und die Stärkung der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung in den verschiedenen europäischen Ländern einen wichtigen Beitrag zum Aufbau Europas auf der Grundlage der Grundsätze der Demokratie, der Nähe und der Dezentralisierung der Macht darstellt,
- H. mit der Feststellung, dass jede demokratische Legitimität, mit der sich die Institutionen auf sämtlichen Ebenen des Regierens ausgestattet haben, ihren eigenen Wert und ihr eigenes Verdienst hat und dass man von einer bürokratischen und pyramidenförmigen Konzeption des institutionellen Systems der Union abrücken muss,
- I. in der Erwägung, dass es zweckmäßig ist, dass die Europäische Union für eine größere

Mitwirkung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften am europäischen Beschlussfassungsprozess ab der Phase der Vorbereitung der gemeinschaftlichen Politiken und Rechtsakte Sorge trägt, und dass sie außerdem eine bessere Zusammenarbeit mit den Körperschaften gewährleisten muss, die mit der Ausführung der Beschlüsse der Union beauftragt sind,

- J. unter Hinweis darauf, dass es nach Artikel 203 des EG-Vertrags bereits möglich ist, dass Minister von regionalen Regierungen den Ratsdelegationen ihrer jeweiligen Mitgliedstaaten angehören können, wenn dies mit der verfassungsmäßigen Machtverteilung des betreffenden Staates im Einklang steht,
- K. im Bewusstsein der Forderung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften nach Stärkung ihrer Rolle im Beschlussfassungsprozess; in der Überzeugung, dass diese Forderung ausgelegt und erfüllt werden muss, ohne das institutionelle Gleichgewicht in Frage zu stellen, auf dem bisher der Erfolg der Gemeinschaft und der Union beruhte und das mit Blick auf die Herausforderung der Erweiterung auf 25 oder mehr Mitgliedstaaten konsolidiert werden muss,
- L. unter Bekräftigung der Legitimität und der wesentlichen Rolle des Ausschusses der Regionen als institutionellem Ansprechpartner der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im Rahmen der Union,
- M. in Erwägung der Bedeutung der Arbeit der Konferenz der Gemeinden und Regionen in Europa (CLRAE), der Versammlung der Regionen Europas (VRE), der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG), der Konferenz der peripheren Küstenregionen (CPRM), des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) und von Eurocities, die auf europäischer Ebene demokratische lokale und regionale Strukturen und die grenzübergreifende und interregionale Zusammenarbeit fördern,

Annäherung der Union an ihre Bürger

- 1. ist mit Blick auf die Annäherung der Europäischen Union an ihre Bürger der Ansicht, dass die Union neue Methoden der Partizipation entwickeln muss, mit denen die Schlüsselrolle der regionalen und lokalen Gebietseinheiten anerkannt wird, insbesondere im Prozess der Vorbereitung der gemeinschaftlichen Beschlüsse und bei der Umsetzung der Politiken der Union, was die Zustimmung der Bürger zur Weiterentwicklung des Projekts der europäischen Integration nur verstärken kann;
- 2. fordert, dass in den Verträgen verankert wird, dass das Subsidiaritätsprinzip nicht nur die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den Regierungen ihrer Mitgliedstaaten regeln sollte, sondern auch andere Regierungsebenen, und dass bessere Instrumente eingeführt werden, um die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zu befähigen, ihre Umsetzung der Rechtsvorschriften der Europäischen Union zwecks Berücksichtigung außergewöhnlicher lokaler Umstände und Erfordernisse bei gleichzeitiger Achtung der Integrität des EU-Rechts und der Kohärenz der EU-Politik anzupassen; fordert deshalb die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, im Rahmen ihrer Verfassungsordnung interne Mechanismen für die Beteiligung der Regionen und der Gebietskörperschaften, insbesondere der mit Legislativbefugnissen ausgestatteten

Körperschaften¹ an der Gesamtheit des Prozesses der Willensbildung des Staates auf dem Gebiet der europäischen Angelegenheiten, die für sie von spezifischem Belang sind, einzuführen und gegebenenfalls zu verstärken;

Partizipative Vertretung

3. unterstützt die Forderung des Ausschusses der Regionen, dass die neue Verfassungsordnung der Europäischen Union die Europäische Charta der lokalen Selbstverwaltung als Teil des gemeinschaftlichen Besitzstands einschließt, um eine Union zu verwirklichen, die auf den Grundsätzen der Demokratie und der Transparenz² sowie auf den Methoden des Dialogs und der Zusammenarbeit beruht;
4. fordert die Kommission auf, in die Vorbereitung der Rechtsakte und in die Ausarbeitung der gemeinschaftlichen Politiken uneingeschränkt und kontinuierlich diejenigen einzubeziehen, die zu ihrer Umsetzung berufen sind, wobei der nationale Rahmen die Modalitäten der Einbeziehung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in diese Vorbereitungsarbeit bestimmt; wünscht, dass der Wunsch nach Vereinfachung der Funktionsweise der Union mit der Eröffnung neuer Möglichkeiten der Mitwirkung für sämtliche – jetzigen oder künftigen – Akteure auf europäischer Ebene einhergeht;
5. bekräftigt seine Unterstützung für das Konzept des Weißbuchs "Europäisches Regieren" der Kommission, das die Regionen als Mittler zwischen den Bürgern und den europäischen Institutionen begreift; wird Vorschläge des Konvents begrüßen, Artikel 5 EGV um einen Verweis auf die Rolle konstitutioneller Regionen in den Mitgliedstaaten zu ergänzen; wünscht, dass die Konsultation der regionalen und kommunalen Interessen in erster Linie über den Ausschuss der Regionen oder über die repräsentativsten Vereinigungen zur Wahrnehmung der regionalen, lokalen, städtischen Interessen erfolgt; fordert die Kommission deshalb auf, den grundsätzlichen Vorschlägen, die in diesem Sinne im Weißbuch über Europäisches Regieren unterbreitet wurden, Folge zu leisten;
6. begrüßt das Engagement der Kommission³, die Möglichkeit von „Dreier-Abkommen“ zwischen der Union, den Mitgliedstaaten und den von diesen benannten Gebietskörperschaften zu sondieren, um die unterhalb des Staates angesiedelten Ebenen so früh und so eng wie möglich in die Umsetzung der gemeinschaftlichen Beschlüsse einzubeziehen;
7. schlägt eine intensivere Zusammenarbeit zwischen den regionalen Versammlungen und dem Europäischen Parlament vor, insbesondere im Rahmen seines Ausschusses für Regionalpolitik, Verkehr und Fremdenverkehr;

Zugang zum Gerichtshof

8. schlägt vor, den regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften mit Gesetzgebungskompetenz zur Wahrung ihrer Rechte ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof zu gewähren; schlägt weiter vor, dem Ausschuss der Regionen

¹ Siehe Konvent, Synthesebericht, Plenartagung vom 3./4. Oktober 2002 (Dok. CONV 331/02, S. 9)

² AdR, Ausschuss der Regionen, Stellungnahme (Verfasser Lord Tope), 21.11.2002 (Dok. AdR 237/2002, Ziff. 1.21, S. 7).

³ das vom Präsidenten der Kommission, Herrn Prodi, bekräftigt wurde (Rede 02/344 vom 15.7.2002).

das Recht auf Anrufung des Gerichtshofes im Falle einer mutmaßlichen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips und zur Wahrung seiner Rechte einzuräumen;

9. fordert den Konvent auf, sich mit der Möglichkeit einer Verpflichtung entweder der betreffenden Mitgliedstaaten oder des Ausschusses der Regionen zu befassen, vor dem Gerichtshof die Rechte der Gebietskörperschaften zu verteidigen, die von einem Gemeinschaftsakt unmittelbar in ihren Vorrechten berührt werden;

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

10. erinnert daran, dass grenzübergreifende Zusammenarbeit eine europäische Aufgabe und ein politisches Ziel der EU ist; fordert die Kommission auf, in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf allen Ebenen, insbesondere zwischen benachbarten Regionen, zu fördern; fordert die Kommission auf, einen Entwurf eines Statuts auszuarbeiten, das die praktische Umsetzung dieser grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erleichtert;

Konvent

11. fordert den Konvent auf, in der ihm am angemessensten erscheinenden Form die Rolle der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im europäischen Aufbauwerk zu prüfen;
12. schlägt die folgenden Änderungen an den Verträgen vor:
 - a) in Artikel 2 EUV im ersten Gedankenstrich Hinzufügung des Ziels „– die Förderung des regionalen Zusammenhalts“;
 - b) in Artikel 6 Absatz 3 EUV: "Die Union achtet die nationalen, regionalen und lokalen Identitäten ihrer Mitgliedstaaten sowie deren innerstaatlichen Aufbau, die regionale Gliederung und die kommunale Selbstverwaltung;
 - c) in Artikel 5 Unterabsatz 2 EGV nach „der Mitgliedstaaten“ Einfügung: „oder von den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften auf der Grundlage der Befugnisse, die ihnen nach dem Recht des betreffenden Mitgliedstaates zuerkannt werden;“ (*Rest unverändert*);
 - d) in Artikel 10 Unterabsatz 1 EGV *Änderung*: „Die Mitgliedstaaten sowie ihre lokalen und regionalen Gebietskörperschaften treffen, wenn dies in ihrer jeweiligen Verfassungsordnung festgelegt ist, im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus diesem Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben“;
 - e) es ist der folgende neue Artikel 151 a in den EG-Vertrag aufzunehmen: "Die Gemeinschaft achtet und fördert im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die sprachliche Vielfalt in Europa, einschließlich der Regional- oder Minderheitensprachen als Ausdruck dieser Vielfalt, indem sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und andere geeignete Instrumente zur Förderung dieses Ziels einsetzt“;

- f) in Artikel 158 EGV Hinzufügung eines dritten Unterabsatzes: „Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, die grenzübergreifende Zusammenarbeit an ihren Binnen- und Außengrenzen zu fördern sowie den dafür notwendigen rechtlichen Rahmen zu schaffen und das Statut der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit umzusetzen“;
 - g) in Artikel 211 EGV Hinzufügung am Schluss: „(erfüllt die Kommission folgende Aufgaben) – ihre Tätigkeit in einem Geist der gegenseitigen Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten und ihren lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zu entfalten“;
 - h) in Artikel 230 EGV Hinzufügung eines neuen Absatzes nach Absatz 3: „Der Gerichtshof ist ebenfalls zuständig für Nichtigkeitsklagen, die vom Ausschuss der Regionen gegen Rechtsakte, die das Subsidiaritätsprinzip verletzen können, oder zur Wahrnehmung seiner Rechte erhoben werden“;
 - i) in Artikel 265 EGV Hinzufügung eines neuen Absatzes am Schluss: „Der Rat und die Kommission nehmen regelmäßig einen mit Gründen versehenen Bericht über die im Anschluss an die Stellungnahmen des Ausschusses der Regionen getroffenen Maßnahmen an“;
13. wünscht, dass Artikel 299 Unterabsatz 2 EGV betreffend die Regionen in äußerster Randlage konsolidiert wird;
14. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat, der Kommission, dem Ausschuss der Regionen, den Parlamenten der Mitgliedstaaten und der Beitrittsländer sowie dem Konvent zur Zukunft Europas zu übermitteln.

BEGRÜNDUNG

Die Rolle der Regionen und Gemeinden muss aus verschiedenen Gründen als ein wichtiges Thema in die Debatte über die Zukunft der Union aufgenommen werden. Zum einen sollte der Prozess, der in den Jahren vor und nach der Unterzeichnung des Maastricht-Vertrags in den Mitgliedstaaten stattgefunden hat, in den Verträgen und in der Führung der Union seinen Niederschlag finden: Es geht dabei um einen Prozess der „Regionalisierung“ (wenn dieser Begriff als hinreichend aussagekräftig betrachtet werden kann) oder besser der zunehmenden Anerkennung der Funktionen und der Eigenständigkeit der verschiedenen Gebietskörperschaften. Letztere haben im Ergebnis dieses Prozesses ein größeres Gewicht bei der Übernahme des Gemeinschaftsrechts und der Verwaltung der Gemeinschaftsprogramme erlangt.

Gleichzeitig verdient der Beitrag, den die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zur Verwirklichung des grundlegenden Ziels einer deutlichen und sichtbaren Annäherung der Union an die Bürger leisten können, große Aufmerksamkeit. Es wurde ganz richtig festgestellt, dass die lokale Verwurzelung der Bürger bzw. ihre Verbundenheit mit den Institutionen, die der Bevölkerung am nächsten stehen und in denen sie sich leicht wiedererkennen kann, durch die Globalisierung zunimmt¹. Dieses Gefühl und dieses Erfordernis gilt es aufzugreifen. Die Herausforderung besteht darin, die Aufgabe zu bewerkstelligen, ohne dem anderen wichtigen Erfordernis entgegenzuwirken, das sich aus der Globalisierung und aus der Notwendigkeit ihrer Bewältigung ergibt: die Stärkung der transnationalen regionalen Organisationen wie der Europäischen Union, die lediglich die erste der Organisationen war, die sich in der heutigen Welt formieren können. Das bedeutet, dass der Integrationsprozess in der im Aufbau befindlichen erweiterten Union vorangetrieben werden muss und nicht geschwächt werden darf.

Die Antwort auf diese doppelte Herausforderung besteht in einer Neukonzeption der Entwicklung der Institutionen und der Methoden zur Führung der Union, indem man sich von einer hierarchischen und pyramidalen Sichtweise verabschiedet und verschiedene „Bereiche der Regierungsführung“ anerkennt, die sich überschneiden und zu einer regelrechten Vernetzung führen, speziell in dem immer bedeutsameren Bereich der geteilten Zuständigkeiten. Dadurch dürfte allerdings die Rolle jener Institutionen, die fatalerweise weniger „bürgernah“, jedoch für die Festlegung des gemeinsamen europäischen Interesses und der Entwicklungsstrategien der Union zuständig sind – der Europäische Rat und die Europäische Kommission (mit aktiver Beteiligung des Europäischen Parlaments) –, nicht abgeschafft oder verringert werden. Die Gemeinschaftsmethode muss verstärkt und darf nicht aufs Spiel gesetzt werden. Verwirrungen und Überlagerungen von Rollen und Befugnissen zwischen Institutionen der Mitgliedstaaten und Institutionen der Union müssen vermieden werden; denn es kommt immer wieder zu Spannungen zwischen nationaler Legitimität und europäischer Legitimität.

Die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften müssen in die Lage versetzt werden, ihren Beitrag zur Bildung der institutionellen, legislativen und exekutiven Beschlüsse der Union und zur Ausarbeitung der Gemeinschaftspolitik zu leisten: Hier muss es sich um einen

¹ „Cities and the Future Governance of Europe“, Dokument des Exekutivkomitees von Eurocities – Verband der Hauptstädte der Europäischen Union. Aus diesem Dokument habe ich einige der nachstehenden Empfehlungen entnommen.

positiven und kreativen Beitrag handeln, ohne dass von einer von Misstrauen geprägten Haltung ausgegangen wird und ohne dass man in die Versuchung verfällt, eine bremsende Funktion im Beschlussfassungsprozess der Union auszuüben.

In diesem Rahmen halten wir folgende Vorschläge für angebracht:

- die Verankerung des Grundsatzes der lokalen Selbstverwaltung, wie er in der vom Europarat angenommenen Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung festgelegt wurde, im neuen Vertrag;
- Grundsatzformulierungen, aus denen hervorgeht, dass die Subsidiarität nicht auf der Ebene der Staaten und auch nicht der Regionen Halt machen darf;
- Änderungen in den Methoden für die Verwaltung der Union, die durch die Ausrichtung auf Kriterien der Anhörung und der Partnerschaft die Beteiligung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und/oder des Ausschusses der Regionen an der Ausarbeitung von Politiken und Vorschlägen für Rechtsakte gewährleisten, die konkrete Auswirkungen auf diese Gebietskörperschaften und ihre Befugnisse haben könnten¹. Diese Änderungen müssten insbesondere neue Verhaltensweisen der Kommission, verstärkte Möglichkeiten der Mitwirkung der Regionen auf der Grundlage von Artikel 203 EGV – im Einklang mit den Verfassungssystemen der einzelnen Mitgliedstaaten – an den Beschlüssen des Ministerrats, intensivere Formen der Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und eventuelle Rechte auf Anrufung des Europäischen Gerichtshofs mit sich bringen.

Weder zweckmäßig noch praktikabel erscheint dagegen eine Aufteilung der autonomen Gebietskörperschaften in zwei oder mehr Kategorien, indem man insbesondere einer bestimmten Kategorie von Regionen einen Sonderstatus und ausschließliche Vorrechte im Rahmen der Union überträgt. Eine – auch nur oberflächliche – Prüfung der bestehenden Realitäten und der Entwicklung in den Mitgliedstaaten und in den Beitrittsländern unter dem Gesichtspunkt der regionalen und lokalen Befugnisse lässt die extreme Vielfalt an institutionellen Definitionen und Lösungen erkennen. Man würde deshalb Gefahr laufen, bei der Vornahme von Klassifikationen und Gruppierungen auf europäischer Ebene in Willkür zu verfallen. Natürlich kann man nicht leugnen, dass es Regionen – aber auch lokale Gebietskörperschaften – gibt, die mit größeren Befugnissen, vor allem auf legislativer Ebene, ausgestattet sind: Doch damit ihr spezifisches Profil und ihre Rolle innerhalb des Ausschusses der Regionen und in den Beziehungen zum europäischen Beschlussfassungs- und Institutionensystem zum Ausdruck kommen, ist es nicht notwendig, eine eigenständige und getrennte Gruppierung vorzunehmen, auch weil dies zu einer unfreiwilligen radikalen Entwertung der ungeheuren Vielfalt der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften führen würde.

Was die Rolle des Ausschusses der Regionen betrifft, kann dieser meiner Auffassung nach gestärkt werden, ohne dass man die Zuerkennung des „Status“ eines Organs der Union an den Ausschuss der Regionen fordern muss, was ernsthafte Probleme aufwerfen und auf gewisse Weise das historische und noch immer gültige gemeinschaftliche „Dreieck“ durchbrechen würde. Folglich sieht der Berichterstatter nicht unbedingt die Möglichkeit, den Ausschuss der Regionen in Verfahren der legislativen Mitentscheidung einzubeziehen.

¹ Siehe Beitrag des Ausschusses der Regionen zum Europäischen Konvent.

Es geht allgemein darum, auf eine stärkere „Beteiligung von unten“ an der Vorbereitung der Politiken und der Richtlinien der Union abzielen, ohne jedoch den Beschlussfassungsprozess innerhalb der Union über Gebühr zu belasten und zu komplizieren. Wenn sich der Beschlussfassungsprozess in gewisser Weise verlangsamen würde, um eine stärkere Einbeziehung der Institutionen unterhalb der staatlichen Ebene zu ermöglichen, würde dadurch auch der Konsens unter den Bürgern gestärkt. Doch dies ist ein Argument bzw. eine Hypothese, die mit großer Vorsicht und äußerstem Augenmaß betrachtet werden muss.

1. DIE PROZESSE DER REGIONALISIERUNG

In Europa lässt sich in den letzten zwanzig Jahren, in einigen Mitgliedstaaten deutlicher als in anderen, ein genereller Trend zur Regionalisierung erkennen, ohne dass dies zu einer gemeinsamen Auffassung des Begriffs „Region“ im politischen, juristischen oder gar soziologischen Sinne geführt hätte.

In der Tat deckt der Begriff „Region“, wenn er auf politische oder administrative Körperschaften angewandt wird, sehr unterschiedliche Konzepte ab: In den Verfassungen der Mitgliedstaaten der Union wird Bezug genommen auf *Bundesländer* (Deutschland und Österreich), *Regionen* oder *Gemeinschaften* (Belgien), *autonome Gemeinschaften* (Spanien), *Regionen mit Sonderstatut* oder mit *Normalstatut* (Italien), *Stadtstaaten* (Deutschland), *Regionen* und *Departements* (Frankreich), *Regionen* und *Präfekturen* (Griechenland), *Grafchaftsräte* (Vereinigtes Königreich), *Provinziallandräte* (Schweden), *Stadtgrafchaftsräte* (Irland), *Regionen mit Sonder- und mit Normalstatut* und *autonome Provinzen* (Italien), *Provinzen* (Belgien, Dänemark, Spanien, Finnland, Italien, Niederlande), *Zweckverbände von Gemeinden oder von Stadtregionen* (Deutschland) und *Bezirke* (Deutschland, Luxemburg, Portugal), wobei bisweilen für unterschiedliche Verwaltungsebenen dieselben Begriffe verwendet werden. Manche bevorzugen gegenüber dem Begriff *Region* den Begriff *Binnenländer*, was auf eine *Binnenerweiterung* auf europäischer Ebene hinausläuft, wobei sie die Worte „Unabhängigkeit“ und „Abspaltung“ sorgfältig vermeiden¹. Andere verwenden die Begriffe *autonome Gemeinschaften* oder *lokale Gebietskörperschaften* – in Abhängigkeit von deren Stellung in den verschiedenen Verwaltungsbereichen. Hierbei nehmen die einen die sozioökonomischen Gegebenheiten und die anderen die Kultur und die Sprachen als Anhaltspunkt. Nach Ansicht einiger Beobachter gehören Nordrhein-Westfalen und die Benelux-Staaten nach dem Vorbild der Euroregion zu ein und derselben Kultur- und Wirtschaftsregion.² Manche Regionen sind nach geografischen oder sektoralen Kriterien zusammengeschlossen, andere wiederum auf der Basis ihrer Gesetzgebungsbefugnisse. Dieses Spektrum von Begriffen zeugt von der Vielfalt der geschichtlichen und kulturellen Traditionen der die heutige Europäische Union bildenden Staaten und verdeutlicht uns gleichzeitig, wie schwierig oder unzweckmäßig es wäre, auf europäischer Ebene das regionale und lokale Phänomen, das sich in den Mitgliedstaaten entwickelt hat, in allumfassende Definitionen einschließen zu wollen.

Die Regionalisierung ist zu großen Teilen das Ergebnis einer spezifischen institutionellen und

¹ MacCORMICK, Neil, A Comment on the Governance Paper (Buchauszug), S. 204-205.

² CLEMENT, Wolfgang, Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, Vortrag „Europa gestalten - nicht verwalten“, Berlin, 12.2.2001.

politischen Dynamik jedes der betreffenden Länder. Die Europäischen Gemeinschaften haben bei dieser Entwicklung nur eine begrenzte Rolle gespielt, zunächst durch die gemeinschaftliche Regionalpolitik und dann durch die Kohäsionspolitik, die die regionalen Ungleichgewichte korrigieren sollen. Dadurch wurde die administrative Regionalisierung in fast sämtlichen Mitgliedstaaten¹ – auch in denen, die dazu nicht bereit waren – gefördert und ein als Auslöser dienendes Dispositiv für die Durchführung der entsprechenden Politiken geschaffen. Auf jeden Fall muss entschieden der Grundsatz der Nichteinmischung der Union in die Verfassungs- und Rechtsordnung der Mitgliedstaaten bekräftigt werden, deren Souveränität in dieser Hinsicht uneingeschränkt respektiert werden muss, wobei jeder Wille seitens der Union auszuschließen ist, sie zu beeinflussen und Druck auf sie auszuüben.

2. JÜNGSTE ANERKENNUNG DES REGIONALEN PHÄNOMENS INNERHALB DER UNION

Hier sei an einige Fakten erinnert, die sich aus den Änderungen der Verträge ableiten. Seit der Erweiterung der Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaften und insbesondere seit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) werden sich die Regionen, insbesondere diejenigen, die mit Legislativbefugnissen ausgestattet sind, des Themas der gemeinsamen Wahrnehmung der Befugnisse (*power sharing*) stärker bewusst. Für sie wird die Mitwirkung auf der Gemeinschaftsebene zur Realität, vor allem seit der Neufestlegung der Zusammensetzung des Rates (Maastricht-Vertrag Art. 146, jetzt Art. 203 Absatz 1 EGV). Durch den Maastricht-Vertrag wurde außerdem der Ausschuss der Regionen als politisches Sprachrohr des regionalen Phänomens geschaffen, der sich aus „Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften“ zusammensetzt. Durch denselben Vertrag wurden auch die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität eingeführt.

Im Großen und Ganzen könnten die Mitgliedstaaten in vier Staatentypen eingeteilt werden²:

- Föderalstaaten;
- regionalisierte Einheitsstaaten;
- dezentralisierte Einheitsstaaten;
- zentralisierte Einheitsstaaten.

Diese Kategorien sind bei Weitem nicht homogen, und häufig weisen die Verfassungsbestimmungen einiger der betreffenden Länder Elemente auf, die mehrere Kategorien abdecken. Die verbreitetste Art der Regionalisierung ist die durch die bestehenden lokalen Gebietskörperschaften (in 7 von 15 Staaten). Der Föderalismus und der institutionelle Regionalismus sind in 5 Staaten anzutreffen (Deutschland, Österreich, Belgien, Spanien, Italien).

In den mittel- und osteuropäischen Staaten gibt es keine Regionalisierung mit föderierten Einheiten und auch keine politische Regionalisierung, während die administrative Regionalisierung in 6 Staaten die Regel ist. Einzig in Polen und in der Tschechischen Republik wurde ein regionaler Dezentralisierungsprozess eingeleitet.

¹ außer in Schweden und dem Sonderfall England wegen des Widerstands der übrigen Teile des Vereinigten Königreichs.

² Ausschuss der Regionen, Die regionale und lokale Demokratie in der Europäischen Union, 1999, S. 13 (siehe Anhang 1).

3. EINE UNION, DIE DEN BÜRGERN NÄHER STEHT

Wie seit dem Europäischen Rat von Nizza herausgestellt worden ist, ist die Europäische Union dazu berufen, auf eine ernsthafte Annäherung zwischen den Institutionen und den Bürgern hinzuwirken. Auch zahlreiche nationale und substaatliche Instanzen orientieren sich an diesem Erfordernis und berufen sich auf Schlüsselprinzipien wie Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und – in letzter Zeit – Bürgernähe. Nachdem das Subsidiaritätsprinzip seit dem Maastricht-Vertrag anerkannt ist, fordern einige Beobachter, dass es mit Leben erfüllt wird¹, damit es auf dynamische Weise als eine aktive Beziehung zwischen der lokalen, der regionalen, der nationalen und der europäischen Ebene aufgefasst wird². Es ist zu begrüßen, dass sich alle diese Stimmen innerhalb des Konvents zur Zukunft Europas Gehör verschaffen können, um nach geeigneten Antworten auf die heikle Frage zu suchen, wie die Union ihren Bürgern näher gebracht werden kann, damit erreicht wird, dass sich die Bürger stärker und bewusster mit dem politischen Projekt Europa identifizieren.

Trotz der Schaffung des Ausschusses der Regionen, der als Sprachrohr der Städte und Regionen auftritt, haben die Gebietskörperschaften all zu oft – zu Recht oder zu Unrecht – das Gefühl, ausgeschlossen zu sein. Nachdem die Präsenz und die Selbstsicherheit der Regionen im Laufe des letzten Jahrzehnts praktisch in der gesamten EU einen offenkundigen Aufschwung genommen haben, reagieren diese Gebietskörperschaften angesichts des in den Erklärungen von Nizza und Laeken verkündeten Engagements, die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Union und Mitgliedstaaten neu festzulegen, auf diese Frage besonders sensibel. So fordern die Länder sowohl in Deutschland als auch in Österreich eine umfassendere Mitwirkung in europäischen Angelegenheiten und streben eine Reform an, die ihre Stellung in der internen Ordnung stärkt. Davon zeugen die Reden und Beiträge der **Konventsmitglieder**, die im Namen dieser Regionen sprechen. In einer aktuellen Entschließung zu den Themen des Konvents unterstreicht der Bundesrat, „dass eine bessere Kompetenzordnung zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten auch im Sinne der Regionen ist, deren Handlungsmöglichkeiten dadurch geschützt werden“³. Der Ausschuss der Regionen wird noch konkreter und „fordert dazu auf, die in den Verträgen festgeschriebene Definition der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit so zu ergänzen, dass die Zuständigkeiten der Regionen und Kommunen gewahrt werden“⁴.

Einige der mit der Erklärung von Laeken aufgeworfenen Fragen geben Anlass, darüber nachzudenken, ob es zweckmäßig ist, „die tägliche Verwaltung und die Ausführung der Unionspolitik nachdrücklicher den Mitgliedstaaten bzw. – wo deren Verfassung es vorsieht – den Regionen zu überlassen“, und ob ihnen nicht Garantien dafür gegeben werden sollen, „dass an ihren Zuständigkeiten nicht gerührt werden wird“.

Anders gelagert und meines Erachtens nicht akzeptabel wäre dagegen die Forderung nach Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts der Völker für jede Gebietskörperschaft in der EU, wo die Bürger ein starkes und gemeinsames Gefühl einer nationalen Identität haben. Die Union kann nicht auf Entscheidungen Einfluss nehmen, die im eigenständigen und

¹ CLEMENT, Wolfgang, a.a.O., S. 3.

² BORE, Albert, Briefing paper, 16.7.2002, S. 2.

³ Beschluss des Bundesrats vom 12.7.2002 (Beschluss 586/02).

⁴ Beitrag des Ausschusses der Regionen zum Europäischen Konvent, AdR 127/2002 endg, 8.7.2002.

ausschließlichen Ermessen der Mitgliedstaaten liegen.

Die Bürgernähe ist das gemeinsame charakteristische Merkmal der Regionen und der lokalen Gebietskörperschaften. In diesem Sinne kann keinerlei Unterscheidung eingeführt werden: Im europäischen Rahmen müssen sämtliche autonomen Gebietskörperschaften – regionale und lokale Exekutiven und auch gewählte Versammlungen – aufgrund ihres Beitrags aufgewertet werden, den sie zur Verwirklichung des Ziels der Annäherung des Prozesses des europäischen Aufbauwerks an die Bürger leisten können.

Um den Konsens der Bürger zu gewinnen, ist eine breite Kenntnis der Politiken der Union zur Verringerung des Gefälles zwischen den Regionen im Hinblick auf Entwicklungsmöglichkeiten und Pro-Kopf-Einkommen sowie der sich daraus für die Regionen und die lokalen Gebietskörperschaften ergebenden Verantwortlichkeiten unerlässlich. Der Ausschuss der Regionen hat zu Recht¹ auf die effektive Mitwirkung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften an der Durchführung einer großen Zahl von Politiken, die von der Union ausgearbeitet worden sind, einerseits und auf den entscheidenden Einfluss dieser Körperschaften auf den Erfolg solcher Politiken andererseits aufmerksam gemacht.

4. PARTIZIPATIVE VERTRETUNG

Ausgehend von dem Grundsatz, dass die Europäische Union die Existenz der Regionen und anderen Gebietskörperschaften und den Beitrag, den sie zu den gemeinsamen Zielen leisten können, anerkennt, muss das gemeinschaftliche Engagement zugunsten einer aktiven Beteiligung dieser Körperschaften – in verschiedenen Phasen, auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlicher Eigenschaft – am Gemeinschaftsprozess konkreter ausgestaltet werden.

In erster Linie könnten die Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten in die Arbeiten zur Revision der Verträge einbezogen werden. Eine Form der partizipativen Vertretung könnte ebenso bei der Ausarbeitung des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts verwirklicht werden. Eine frühzeitige **Beteiligung in beratender Eigenschaft** im Vorfeld der Vorbereitung des Beschlussfassungsprozesses könnte die korrekte und dynamische Umsetzung des Gemeinschaftsrechts verbessern. Die Mitwirkung im Vorfeld bietet die Gewähr für die spätere Umsetzung².

Ein anderer Bereich der partizipativen Vertretung ist die **Tätigkeit des Rates als Legislativorgan**. Seit 1992 hat der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft das Vertretungsmonopol gebrochen, das vorher bei den Regierungen lag. Der Rat besteht seitdem „aus je einem Vertreter je Mitgliedstaat auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaats verbindlich zu handeln“ (Artikel 203 Absatz 1 EGV). Jeder Staat bestimmt nach seiner innerstaatlichen Verfassungsordnung, wer dafür qualifiziert ist, ihn zu vertreten. Die von den Mitgliedstaaten beschlossenen Lösungen sind unterschiedlich:

- In Deutschland sind die Vertreter der Länder kraft Artikel 23 Absatz 6 Grundgesetz in die Beratungen des Rates eingebunden;

¹ Beitrag des Ausschusses der Regionen zum Europäischen Konvent, S. 5.

² DELPEREE, Francis, *Le fédéralisme en Europe* (Der Föderalismus in Europa), PUF (Reihe: Que sais-je?) (Serie: Was weiß ich?), 2000, p. 34.

- die österreichische Verfassung legt eine Mitwirkungsmöglichkeit, nicht aber eine Mitwirkungspflicht fest;
- in Belgien ist die Vertretung durch die Gebietskörperschaften die Regel, wenn es sich um Bereiche handelt, die unter ihre Zuständigkeit fallen;
- in Spanien kommt den autonomen Gemeinschaften diese neue Regelung nicht zugute;
- Italien ermächtigt die Regionen nicht zur Vertretung des italienischen Staates.

Es sei darauf hingewiesen, dass der Minister einer Region, die mit Legislativbefugnis ausgestattet ist, immer dann, wenn er an einer Ratstagung teilnimmt, den Föderalstaat und nicht seine Region vertritt. Im Übrigen gilt allein der Staat gegenüber der Union als allein verantwortlich für die korrekte Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Jeder Verstoß der regionalen Gebietskörperschaften gegen das Gemeinschaftsrecht wird ihm angelastet, unabhängig davon, welches das Organ ist, dessen Vorgehen die Ursache des Verstoßes ist.

Alles in allem konnten nur die Regionen in einigen Föderalstaaten von der Neufassung des Artikels 203 EGV profitieren, wahrscheinlich deshalb, weil eine derart bindende Vertretung erhebliche innerstaatliche Koordinierungsanstrengungen erfordert und das Risiko einer Verstetigung der Kooperationsverfahren zwischen den Bundesorganen und den föderierten Körperschaften sowie zwischen diesen Körperschaften mit sich bringt. Nichts hindert die Mitgliedstaaten, insbesondere diejenigen, die diesen Bereich noch nicht besetzt haben, an einer großzügigeren Auslegung von Artikel 203 EGV¹. Im Allgemeinen ist davon auszugehen, dass die regionalen Interessen desto besser in Brüssel vertreten werden, je mehr sie in den nationalen Beschlussfassungsprozess integriert sind.

Eine andere Möglichkeit der aktiven Mitwirkung kann die **parlamentarische Vertretung** sein. Gegenwärtig ist es Sache des Europäischen Parlaments, die Völker bzw. die Bürgerinnen und Bürger der Union unmittelbar zu vertreten. Allerdings kommen die Vertretungen der Mitgliedstaaten im Europäischen Parlament auf unterschiedliche Weise zustande: in einigen Fällen auf regionaler Grundlage. Diese Entscheidungen liegen im Ermessen der einzelnen Staaten, von denen jeder beschließen kann, ob er die Bildung seiner Vertretung im Europäischen Parlament „regionalisieren“ will oder nicht; dabei sind die Grundsätze zu beachten, die in dem Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments, geändert durch den Beschluss des Rates vom 25.6.2002, verankert sind.

In einem Geist der Offenheit muss schließlich das Problem geprüft werden, wie Vertretungen der autonomen Gebietskörperschaften – gegebenenfalls durch den Ausschuss der Regionen – in die Arbeiten des Ausschusses des Europäischen Parlaments für Regionalpolitik eingebunden werden können.

5. AUSSCHUSS DER REGIONEN

Durch den Maastricht-Vertrag wurde als politisches Sprachrohr des regionalen Phänomens der Ausschuss der Regionen errichtet, der sich aus „Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften“ zusammensetzt. Der Ausschuss der Regionen hat gerade unlängst

¹ Z. B.: MacCORMICK, Neil, A Comment on the Governance Paper, S. 203.

erneut bekräftigt, dass nur er als Ansprechpartner der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im Institutionengefüge der Europäischen Union auftreten kann; dabei verurteilte „er jeglichen Versuch, ihn durch alternative Strukturen zu ersetzen, die nicht die Gesamtheit der Gebietskörperschaften der Union repräsentieren.“¹

Es fehlt nicht an Spannungen, die durch die Zusammensetzung des Ausschusses bedingt sind. Dies war z.B. für den Bundesrat ein Grund, an die Forderung zu erinnern, „im Ausschuss der Regionen die politische Repräsentativität dadurch zu erhöhen, dass die Sitzverteilung ... stärker entsprechend der Einwohnerzahl der Mitgliedstaaten erfolgt, was insbesondere für die Stärkung der demokratischen Legitimation dieses Gremiums unabdingbar erscheint.“² In der Tat ist die Diskussion über Schwachstellen und Ungereimtheiten offen, die die Repräsentativität des Ausschusses der Regionen und seine Fähigkeit in Frage stellen können, sich zu Angelegenheiten zu äußern, in denen es keinen Konsens zwischen den verschiedenen Ebenen der regionalen Gebietskörperschaften gibt. Es ist allerdings nicht Aufgabe des vorliegenden Berichts, Vorschläge zur Zusammensetzung und zu den Modalitäten der Benennung des Ausschusses vorzulegen.

Auf jeden Fall sollte geprüft werden, wie der Ausschuss der Regionen mit mehr Befugnissen ausgestattet werden kann, indem beispielsweise seine formellen Rechte auf eine vorgeschriebene Anhörung, insbesondere in den Bereichen, bei denen es um die Belange der Gebietskörperschaften geht, verstärkt werden.

Der Ausschuss der Regionen hat lediglich eine beratende Funktion, und seine Zusammensetzung unterliegt der Kontrolle der Mitgliedstaaten. Somit stellt er das durch die Gründungsverträge festgelegte institutionelle Gleichgewicht formell nicht in Frage. Einige würden gern den Ausschuss in eine (zweite? dritte?) Kammer der Regionen neben dem Europäischen Parlament (und dem Rat) umwandeln, doch dieser Vorschlag findet keine nennenswerte Zustimmung und weist schwerwiegende Kontraindikationen auf.

Deshalb scheinen viele politische Akteure, einschließlich des Ausschusses der Regionen selbst, den Weg zu bevorzugen, wonach seine beratende Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament weiterentwickelt wird, das im Übrigen bereits begonnen hat, auf die in den Vertrag eingeführte Möglichkeit zurückzugreifen, den Ausschuss um eine Stellungnahme zu Bereichen zu ersuchen, die insbesondere seinen Auftrag betreffen. Ebenso ist es wünschenswert und liegt auf der Hand, dass der Ausschuss von der Kommission frühzeitig im Vorfeld der Ausarbeitung neuer legislativer Initiativen und neuer Gemeinschaftspolitiken hinzugezogen werden kann, die Auswirkungen auf die Gebietskörperschaften haben.

Abschließend möchten wir im Rahmen der Vorschläge zur Änderung der Verträge ebenfalls anregen, dem Ausschuss der Regionen das Recht einzuräumen, den Gerichtshof gegen Rechtsakte, die gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoßen können, oder zur Wahrung seiner Vorrechte anzurufen.

¹ Beitrag des Ausschusses der Regionen zum Europäischen Konvent, S. 2.

² Beschluss des Bundesrats, S. 10.

27. November 2002

MINDERHEITENANSICHT

zum Ausdruck gebracht gemäß Artikel 161 Absatz 3 der Geschäftsführung
von Georges Berthu

Der Bericht Napolitano macht sich alle möglichen Zweideutigkeiten des Vertrags zunutze, um direkte Verbindungen zwischen den Organen der Union und den regionalen bzw. lokalen Gebietskörperschaften innerhalb der Mitgliedstaaten herzustellen. Damit verfolgt er die Tendenz, einen alten und fundamentalen Grundsatz zur Seite zu rücken: Nur die Staaten sind Mitglieder der Union; sie entscheiden frei über ihre interne Organisation und insbesondere die Art und Weise der Einbeziehung ihrer Gebietskörperschaften in die Beschlüsse.

Die Absicht des Berichts ist sicherlich lobenswert: Es wird dargelegt, dass in zahlreichen Mitgliedstaaten den Regionen im Zuge einer zunehmenden Dezentralisierung verstärkte Befugnisse übertragen worden sind und die Union deshalb verpflichtet ist, neue Methoden der Mitwirkung einzuführen.

Wir ziehen daraus sehr unterschiedliche Schlussfolgerungen: Die von bestimmten Mitgliedstaaten verfolgte Politik der Dezentralisierung – in Verbindung mit der Erweiterung – lässt die von den Staaten gegenüber der Union wahrgenommene Aufgabe der Koordinierung der Gebietskörperschaften im Hinblick auf einen rationellen europäischen Beschlussfassungsprozess noch wichtiger erscheinen. Dieses originäre Prinzip der Gemeinschaft erscheint uns aktueller als je zuvor.

Wenn die Union die Nähe suchen will, täte sie besser daran, sich in einem Geist der loyalen Zusammenarbeit verstärkt um die Nähe zu den nationalen Parlamenten zu bemühen.

15. November 2002

STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR BESCHÄFTIGUNG UND SOZIALE ANGELEGENHEITEN

für den Ausschuss für konstitutionelle Fragen

zur Rolle der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im europäischen Aufbauwerk (2002/2141(INI))

Verfasserin der Stellungnahme: Luciana Sbarbati

VERFAHREN

In seiner Sitzung vom 9. Juli 2002 benannte der Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten Luciana Sbarbati als Verfasserin der Stellungnahme.

Der Ausschuss prüfte den Entwurf einer Stellungnahme in seinen Sitzungen vom 30. September und 11./12. November 2002.

In der letztgenannten Sitzung nahm er die nachstehenden Schlussfolgerungen mit 26 Stimmen bei 2 Enthaltungen an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: Theodorus J.J. Bouwman, Vorsitzender; Marie-Hélène Gillig und Winfried Menrad, stellvertretende Vorsitzende; Luciana Sbarbati, Verfasserin der Stellungnahme; Elspeth Attwooll, Hans Udo Bullmann (in Vertretung von Jan Andersson), Chantal Cauquil (in Vertretung von Sylviane H. Ainaridi), Luigi Cocilovo, Proinsias De Rossa, Jillian Evans, Carlo Fatuzzo, Ilda Figueiredo, Anne-Karin Glase, Lisbeth Grönfeldt Bergman (in Vertretung von Regina Bastos), Richard Howitt (in Vertretung von Enrico Boselli), Stephen Hughes, Jean Lambert, Elizabeth Lynne, Thomas Mann, Mario Mantovani, Claude Moraes, Manuel Pérez Álvarez, Bartho Pronk, Lennart Sacrédeus, Herman Schmid, Helle Thorning-Schmidt, Ieke van den Burg und Anne E.M. Van Lancker.

KURZE BEGRÜNDUNG

Der Ausschuss für konstitutionelle Fragen hat beschlossen, einen Bericht über die Rolle der regionalen und lokalen Körperschaften im europäischen Aufbauwerk auszuarbeiten und dem Plenum vorzulegen. Dieses Thema nimmt in der Debatte über die Zukunft Europas eine zentrale Stelle ein.

Im Arbeitsdokument unterstreicht der Berichterstatter, dass nach dem Vertrag von Maastricht ein Prozess der schrittweisen Anerkennung der Funktionen und der Autonomie der verschiedenen regionalen und lokalen Körperschaften eingetreten ist, die immer häufiger in die Umsetzung der europäischen Rechtsvorschriften und die Durchführung der Gemeinschaftsprogramme einbezogen werden. Diese Feststellung erscheint besonders bedeutsam für die Themen, die eng mit dem Bereich Beschäftigung und soziale Angelegenheiten verknüpft sind, wie dies im Übrigen vom Europäischen Parlament in seiner Entschließung vom 30. November 2000¹ zu der Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Die Beschäftigung vor Ort fördern – Eine lokale Dimension für die europäische Beschäftigungsstrategie“ (KOM(2000) 196) unterstrichen wurde.

Das Parlament erinnerte in seiner Entschließung daran, dass den lokalen Körperschaften eine wichtige Rolle bei der Schaffung von Arbeitsplätzen zukommt, und zwar sowohl aufgrund ihrer Nähe zu den Personen, die eine Beschäftigung suchen, als auch wegen der besseren Kenntnis der Notwendigkeiten und der Schwachstellen auf lokaler Ebene sowie der Mittel zu ihrer Bewältigung. Sie nehmen gleichermaßen eine wichtige Aufgabe bei der Verwirklichung von Initiativen wahr, die aufgrund ihres integrierten Charakters besonders geeignet sind, die Integration der von sozialer Ausgrenzung bedrohten Gruppen zu fördern.

In ihrer Mitteilung mit dem Titel „Die lokale Dimension der europäischen Beschäftigungsstrategie stärken“ (KOM(2001) 629)² stellte die Kommission überdies das Vorhandensein eines weitreichenden politischen Konsens hinsichtlich der Zweckmäßigkeit einer Stärkung der lokalen Dimension der europäischen Beschäftigungsstrategie fest. Dieser Konsens ist im Übrigen noch stärker geworden, da von mehreren Seiten der wichtige Beitrag der lokalen Akteure anerkannt wird und man mittlerweile von der Überzeugung abgerückt ist, dass die lokale Entwicklung der Beschäftigung im Vergleich zu den makroökonomischen und strukturellen Strategien eine untergeordnete Frage darstelle.

Diese auf die Beschäftigungsstrategie bezogene Behauptung kann im Übrigen auf andere Bereiche der sozialen Angelegenheiten angewandt werden wie die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, den Einsatz der Strukturfonds und insbesondere des Europäischen Sozialfonds, die Ausbildung, die Entwicklung der kleinen und mittleren Unternehmen etc..

Es sind gerade dies die Bereiche, in denen die Notwendigkeit besonders akut ist, die Bürger an die Union heranzuführen, ohne weder die Verhaftung der Bürger mit der lokalen Dimension und den lokalen Wurzeln noch den Prozess der gemeinschaftlichen Integration in Frage zu stellen. Wie im Arbeitsdokument des Ausschusses für konstitutionelle Fragen unterstrichen wird, geht es darum, die Aufteilung der Zuständigkeiten innerhalb der Union

¹ noch nicht im ABl. veröffentlicht, A5-0341/2000

² noch nicht im ABl. veröffentlicht

durch konkrete Ausgestaltung des Gemeinschaftsengagements neu festzulegen und die aktive Mitwirkung der Gebietskörperschaften sicherzustellen.

In diesem Sinne kann der Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten die Initiative des Ausschusses für konstitutionelle Fragen nur befürworten und die Notwendigkeit bekräftigen, tiefgreifende Überlegungen über die Aufteilung der Verantwortlichkeiten und der Zuständigkeiten zwischen der Union, den Zentralregierungen und den regionalen und lokalen Instanzen einzuleiten, die im Bereich der Beschäftigung und der sozialen Angelegenheiten tätig sind. Diese Aufteilung darf nicht zur Aufsplitterung der unternommenen Anstrengungen führen, sondern muss eine engere Koordinierung des Engagements und der Beiträge bewirken, um die Wirksamkeit der in diesem Bereich getroffenen Maßnahmen zu steigern.

Es geht insbesondere darum, die Handlungsformen der Union zu ändern, um sie an den Kriterien der Konsultation und der Partnerschaft auszurichten und die Einbeziehung der regionalen und lokalen Körperschaften in die Ausarbeitung der Politiken und der Rechtsvorschriften sicherzustellen, die konkrete Auswirkungen auf die kommunalen Körperschaften und ihre Zuständigkeiten haben. Diese Veränderungen müssen – wie im Arbeitsdokument des Ausschusses für konstitutionelle Fragen festgestellt wird – zu neuen Verhaltensweisen seitens der Kommission und zu Formen der intensiveren Zusammenarbeit mit dem Parlament und dem Ministerrat führen.

Es geht – zusammengefasst – darum, eine bessere Einbindung der Basis in die Ausarbeitung der Politiken und der Richtlinien der Union anzustreben, ohne dadurch den gemeinschaftlichen Beschlussfassungsprozess schwerfälliger und komplizierter zu machen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten fordert den federführenden Ausschuss für konstitutionelle Fragen auf, die nachstehenden Punkte in seinen Entschließungsantrag einzubeziehen:

Ziffer 1

weist darauf hin, dass die Politiken in den Bereichen Beschäftigung und soziale Angelegenheiten in starkem Maße die Gebietskörperschaften einbeziehen und dass die gemeinschaftlichen Strategien auf diesem Gebiet nur dank ihres entscheidenden Beitrags sowohl zur Durchführung der Programme als auch zur Umsetzung der europäischen Rechtsvorschriften wirksam sein können;

Ziffer 2

weist darauf hin, dass sich die Europäische Union – auch auf der Grundlage der Charta der Grundrechte, in der erstmals die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften genannt werden – mit einer Reihe von Instrumenten zur Förderung der lokalen Initiativen im Bereich der Beschäftigung ausgestattet hat, dass jedoch der institutionelle Rahmen, in den sich der Beitrag der Gebietskörperschaften einfügt, ihre Einbeziehung in die Ausarbeitung der Politiken und Strategien der Gemeinschaft und der Informationsfluss noch unzureichend

erscheinen;

Ziffer 3

weist darauf hin, dass der Europäische Rat auf seiner Tagung in Sevilla am 21./22. Juni 2002 den Rat und die Kommission aufforderte, die Anwendung von Absatz 2 des Artikels 299 des EG-Vertrags zu stärken, in dem der spezifische Charakter der Regionen in äußerster Randlage anerkannt wird;

Ziffer 4

fordert die Union, die Mitgliedstaaten und die Vertreter des Ausschusses der Regionen auf, anlässlich des Konvents zur Zukunft Europas eine tiefgreifende Debatte über die Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft, den Zentralregierungen und den regionalen und lokalen Instanzen und über die Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen ihnen einzuleiten, wobei insbesondere auch den für die Union wichtigen sozialpolitischen Themen Rechnung zu tragen ist;

Ziffer 5

fordert die Mitgliedstaaten auf, unter Berücksichtigung der jährlichen Zyklen der Koordinierung der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen in ihren jeweiligen nationalen Plänen für die Beschäftigung und den Kampf gegen die soziale Ausgrenzung den Grad der Mitwirkung der regionalen und lokalen Körperschaften sowie die Aufteilung der Verantwortlichkeiten und der Zuständigkeiten zwischen Zentralregierung und kommunalen Körperschaften bei der Durchführung dieser Strategien anzugeben;

Ziffer 6

fordert die Kommission auf, die lokalen und regionalen Körperschaften systematisch in die Festlegung der sozial- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen mit regionalen Auswirkungen einzubeziehen, insbesondere was die Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung (Chancengleichheit, Einwanderung, Flüchtlinge, neue Formen der Armut) betrifft, und zwar durch einen ständigen Dialog, um das Verfahren der Unterrichtung, Koordinierung, Zusammenarbeit und Verhandlung, wie es die meisten Länder eingerichtet haben, zu beschleunigen und eine bessere Koordinierung der Initiativen sicherzustellen;

Ziffer 7

fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, einen kontinuierlichen Fluss von Informationen und einen kontinuierlichen Austausch von Erfahrungen und guten Praktiken bei der Anwendung der offenen Methoden der Koordinierung unter direkter Einbeziehung der lokalen und regionalen Körperschaften und unter Berücksichtigung der regionalen Erfahrungen sicherzustellen;

Ziffer 8

fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, die Verfahren für den Zugang zu europäischen Finanzmitteln zu vereinfachen, die regionalen Behörden in die Konzeption der

Finanzierungsprogramme einzubeziehen und eine bessere Ausbildung der im öffentlichen Dienst bei den lokalen und regionalen Körperschaften Beschäftigten im Hinblick auf die Programme, Initiativen und Strategien der Union sicherzustellen, insbesondere in den Bereichen der Sozial- und Beschäftigungspolitik;

Ziffer 9

fordert den Konvent auf, den Vorschlag zu unterbreiten, dass der Ausschuss der Regionen ein direktes Recht auf Klage vor dem Europäischen Gerichtshof wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips in Angelegenheiten haben sollte, in denen die regionale Behörde für bestimmte Bereiche der Beschäftigungs- bzw. Sozialpolitik zuständig ist.

STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR DIE RECHTE DER FRAU UND CHANCENGLEICHHEIT

für den Ausschuss für konstitutionelle Fragen

zur Rolle der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im europäischen Aufbauwerk
(2002/2141(INI))

Verfasserin der Stellungnahme: Christa Klaß

VERFAHREN

In seiner Sitzung vom 10. Juli 2002 benannte der Ausschuss für die Rechte der Frau und Chancengleichheit Christa Klaß als Verfasserin der Stellungnahme.

Der Ausschuss prüfte den Entwurf einer Stellungnahme in seinen Sitzungen vom 4. und 26. November 2002.

In der letztgenannten Sitzung nahm er die nachstehenden Schlussfolgerungen einstimmig an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: Anna Karamanou, Vorsitzende; Marianne Eriksson, stellvertretende Vorsitzende; Jillian Evans, stellvertretende Vorsitzende; Christa Klaß, Verfasserin der Stellungnahme; María Antonia Avilés Perea, Fiorella Ghilardotti, Lissy Gröner, Rodi Kratsa-Tsagaropoulou, Astrid Lulling, Thomas Mann, Maria Martens, Joke Swiebel und Elena Valenciano Martínez-Orozco.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Ausschuss für die Rechte der Frau und Chancengleichheit ersucht den federführenden Ausschuss für konstitutionelle Fragen, folgende Punkte in seinen Entschließungsantrag zu übernehmen:

- A. in der Erwägung, dass die Europäische Union aufbaut auf dem festen Zusammenhalt der Regionen Europas, die den Menschen Überschaubarkeit, Identifikation und Heimat geben, und dass die gewachsenen Regionen nicht an nationalen Grenzen enden,
- B. in der Erwägung, dass in den vergangenen Jahren ein größeres Bewusstsein entstanden ist für die Funktionen und die Autonomie der verschiedenen regionalen und lokalen Verwaltungen in den Mitgliedstaaten, dass regionale und lokale Verwaltungen eine wichtige Rolle dabei spielen können, die EU näher an die Bürger zu bringen, was ein wichtiger Punkt im Nizza-Prozess ist, und dass das Weißbuch der Kommission zum Europäischen Regieren eine engere Zusammenarbeit zwischen den europäischen Institutionen, nationalen Regierungen, regionalen und lokalen Verwaltungen und der Zivilgesellschaft erfordert,
 1. stellt fest, dass mehr als die Hälfte der europäischen Bürger Frauen sind und dass eine demokratische europäische Gesellschaft deshalb auf einer effektiven und wirklichen Gleichstellung der Bürger beiderlei Geschlechts aufgebaut werden muss, wie es im Vertrag von Amsterdam gefordert wird;
 2. schlägt vor, um das Potenzial an Humanressourcen, das auf regionaler und lokaler Ebene vorhanden ist, für die dortigen Gebietskörperschaften und Institutionen auszunutzen, das Angebot an Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten insbesondere für Frauen auf lokaler Ebene auszubauen und die Möglichkeiten auf Voll- und Teilzeitbeschäftigung für Frauen zu vergrößern;
 3. unterstreicht, dass zur Förderung des Zusammenwachsens in Europa der Austausch und das gegenseitige Kennenlernen gefördert werden müssen; dass hier gerade für Frauen und Familien ein Angebot bestehen sollte, das außerhalb der beruflichen und geschäftlichen Ebene die menschlichen Bindungen fördert;
 4. unterstreicht das demokratische Defizit, das herrührt von der Unterrepräsentation der Frauen in entscheidungstreffenden Körperschaften und Verwaltungen, sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich und auf den politischen, wirtschaftlichen, sozialen und beruflichen Feldern, auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene; unterstreicht, dass die anhaltende Unterrepräsentation der Frauen im Entscheidungsfindungsprozess ein substantielles Hindernis darstellt für eine demokratische Entwicklung der Regionen der EU und ihren sozialen Zusammenhalt;
 5. bekräftigt die Erklärung des Rates 96/694/EG vom 2. Dezember 1996 zur ausgewogenen Teilnahme von Frauen und Männern am Entscheidungsfindungsprozess, in der zu einer Strategieentwicklung für eine aktive, ausgewogene Teilnahme von Frauen und Männern am Entscheidungsfindungsprozess in jeder Institution und in allen subsidiären und dezentralisierten Körperschaften der Europäischen Gemeinschaften aufgerufen wird;

6. erinnert daran, dass lokale Gebietskörperschaften eine wichtige Rolle im Arbeitsmarkt haben, weil sie näher an den Arbeitssuchenden sind und weil sie ein besseres Verständnis für die lokalen Bedürfnisse und Hindernisse haben und für die Wege, diese zu beseitigen; fordert, dass lokale und regionale Verwaltungen mehr am Aufbau neuer sozialer Politiken beteiligt werden als bisher, besonders beim Abwägen der Förderung der Gleichstellung und deren sozialer Umsetzung;
7. unterstreicht, dass die Förderung der Gleichstellung bereits in den lokalen Gebietskörperschaften und weiteren Institutionen auf lokaler Ebene effektiv gestaltet werden und auf alle weiteren Ebenen und in alle Schichten der Gesellschaft übertragen werden soll; unterstreicht somit die Notwendigkeit der Einbeziehung von Gleichstellungskörperschaften in lokalen Verwaltungen, geschlechtliche Ausgewogenheit in Gremien und in lokalen Sozialpartnerorganisationen;
8. befürwortet, dass die Bedeutung der regionalen und lokalen Verwaltungen bei der Formulierung aller gemeinschaftlichen Politiken die notwendige Beachtung findet, nachdem diese Verwaltungen den Level für die Teilnahme der Frauen im politischen Leben angehoben haben; fordert eine ausgewogene Teilnahme von Frauen und Männern bei der Nominierung zur Mitgliedschaft im Ausschuss der Regionen;
9. erinnert an die ausgewogene Teilnahme der Frauen bei der Umsetzung der Strukturfonds und in den Leader-Arbeitsgruppen; betont ferner, wie wichtig es ist, im Rahmen der Initiativen der Union Projekte finanziell zu fördern, die die Gleichstellung berücksichtigen und günstige Lebensbedingungen für Frauen und Männer in den Regionen der EU ermöglichen;
10. betont die Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und fordert die Kommission auf, auf eine angemessene Beteiligung von Frauen in den verschiedenen Arbeitsgruppen zur Stärkung der Zusammenarbeit zu achten und in den für Grenzregionen spezifischen Förderprogrammen vor allem Frauen zu berücksichtigen.