

64. Europaministerkonferenz

am 20. März 2014 in Brüssel

TOP 8: Zukunft des Ausschusses der Regionen (AdR)

Berichterstatter: Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt

Bericht

1. Einleitung

Aus Anlass seines zwanzigjährigen Bestehens im Jahr 2014 hat der Ausschuss der Regionen (AdR) zu einer umfassenden Diskussion über seine bisherige und zukünftige Entwicklung aufgerufen. Die Befassung der Europaministerkonferenz soll hierzu einen Beitrag leisten.

Der Ausschuss der Regionen (AdR) wurde 1994 mit dem Vertrag von Maastricht geschaffen. Er löste den 1988 bei der Kommission eingerichteten Beirat der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften ab und trug damit den Forderungen einiger Mitgliedstaaten Rechnung, die subnationalen Ebenen stärker in den europäischen Integrationsprozess einzubeziehen. Die „Regionalblindheit“ der Europäischen Verträge wurde so – mit besonderer Unterstützung des Europäischen Parlaments und der föderal organisierten Mitgliedstaaten – überwunden.

Die deutschen Länder haben in diesem Prozess eine aktive Rolle gespielt. Über die Konferenzen „Europa der Regionen“, die Versammlung der Regionen Europas, sowie über den Bundesrat und die Ministerpräsidentenkonferenz forderten sie nachdrücklich die „Einrichtung eines Mitwirkungsorgans mit umfassenden Anhörungsrechten (Regionalrat)“¹. Die Europaministerkonferenz befasste sich ebenfalls mit der Schaffung des AdR und legte u. a. im Oktober 1992 den Entwurf einer Geschäftsordnung vor².

¹ MPK-Beschlüsse vom 7. Juni 1990, 24. August 1990, 20./21. Dezember 1990, 24./25. Oktober 1991, Bundesratsbeschlüsse vom 24. August 1990, 7. November 1991.

² Vgl. Beschlüsse der Europaministerkonferenz am 1./2. Oktober 1992 in Wildbad Kreuth: <http://www.europa.bremen.de/sixcms/media.php/13/1.%20Europaministerkonferenz%20in%20Wildbad%20Kreuth%2001.02.%20Oktober%201992.pdf>

2. Institutionelle Stellung und Rolle als beratende Einrichtung

Wie der Wirtschafts- und Sozialausschuss unterstützt der AdR Europäisches Parlament, Rat und Kommission durch die Wahrnehmung beratender Aufgaben³.

Zu den vertraglich normierten Rechten des AdR zählen die obligatorische und die fakultative Anhörung. Darüber hinaus kann der AdR von sich aus Stellungnahmen abgeben.⁴

Mit dem Vertrag von Lissabon wurden die Zuständigkeiten des AdR erneut erweitert: Eine obligatorische Anhörung des AdR ist demnach in den folgenden Bereichen vorgesehen:

- Gemeinsame Verkehrspolitik, einschl. Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr, Seeschifffahrt und Luftfahrt (Art. 91 Abs. 1, Art. 100 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV),
- Festlegung der Leitlinien der Beschäftigungspolitik (Art. 148 Abs. 2 AEUV),
- Fördermaßnahmen hinsichtlich der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und zur Unterstützung von Beschäftigungsmaßnahmen (Art. 149 Abs. 1 AEUV),
- Verbesserung und Angleichung der Arbeits- und Lebensbedingungen (Art. 153 Abs. 2 AEUV),
- Durchführungsverordnungen zum Europäischen Sozialfonds (Art. 164 AEUV),
- Fördermaßnahmen im Bereich der allgemeinen Bildung und der europäischen Dimension des Sports (Art. 165 Abs. 4 AEUV),
- Gestaltung der beruflichen Bildung (Art. 166 Abs. 4),
- Fördermaßnahmen im Bereich der Kulturpolitik (Art. 167 Abs. 5 AEUV),
- Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit (Art. 168 Abs. 4 u. 5 AEUV)
- Leitlinien und Maßnahmen im Bereich der transeuropäischen Netze (Art. 172 AEUV),
- Aktionen außerhalb der Fonds zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts (Art. 175 AEUV),
- Festlegung der Aufgaben, Ziele und Organisation der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds (Art. 177 AEUV),
- Durchführungsbestimmungen für den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (Art. 178 AEUV),
- Umweltpolitik (Art. 192 AEUV),
- Energiepolitik (Art. 194 Abs. 2 AEUV).

³ Vgl. Art. 300 Abs. 1 AEUV, Art. 13 Abs. 4 EUV.

⁴ Vgl. Art. 307 AEUV.

In den übrigen Politikbereichen steht es im Ermessen des Parlaments, des Rates sowie der Kommission, den AdR um Stellungnahme zu bitten (**fakultative Anhörung**). Schließlich ist dem AdR die Möglichkeit eröffnet, in allen Fällen, in denen der Wirtschafts- und Sozialausschuss zur Stellungnahme aufgefordert wurde oder in denen er es selbst für zweckdienlich erachtet, ebenfalls eine Stellungnahme abzugeben (**Initiativstellungnahme**).

Mit dem Vertrag von Lissabon wurden dem AdR zudem erstmals **Klagerechte** eingeräumt. Gemäß Art. 263 Abs. 3 AEUV kann der AdR Klage vor den EuGH zur Wahrung seiner Rechte erheben. Nach Maßgabe des genannten Artikels in Verbindung mit Artikel 8 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit kann der AdR auch wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips durch Rechtsakte klagen, für deren Erlass die Anhörung des Ausschusses der Regionen vorgeschrieben ist.

Die **Zusammensetzung** des AdR besteht gemäß Artikel 300 Abs. 3 AEUV aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, die entweder ein auf Wahlen beruhendes Mandat in einer regionalen oder lokalen Gebietskörperschaft innehaben oder gegenüber einer gewählten Versammlung politisch verantwortlich sind. Der AdR hat höchstens 350 Mitglieder und die gleiche Anzahl von Stellvertretern. Sie werden für eine fünfjährige Amtsperiode ernannt. Die Zusammensetzung des AdR soll in regelmäßigen Abständen vom Rat überprüft werden, um der wirtschaftlichen, sozialen und demografischen Entwicklung in der Union Rechnung zu tragen. Eine solche Überprüfung kam bisher nicht zustande.

Im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt Kroatiens wurde die Gesamtzahl der AdR-Mitglieder vorübergehend auf 353 Mitglieder angehoben, „...um dem Beitritt Kroatiens für den Zeitraum vom Tag des Beitritts bis zum Ende der Amtszeit, während der Kroatien der Union beitrifft, oder bis zum Inkrafttreten des in Artikel 305 Absatz 2 AEUV genannten Beschlusses, je nachdem, welches Ereignis früher eintritt, Rechnung zu tragen.“⁵ Insofern muss ein entsprechender Beschluss zur Zusammensetzung des AdR rechtzeitig vor Beginn der nächsten Mandatsperiode im Februar 2015 erfolgen.

3. Ergebnisse in 20 Jahren AdR

In den 20 Jahren seines Bestehens konnte der AdR seine Stellung im Hinblick auf die Beteiligung am politischen Gestaltungsprozess unter Beibehaltung seiner beratenden Funktion erkennbar ausbauen. Im April 2009 hat der AdR in einer Grundsatzerklärung⁶ sein Selbstverständnis als politische Versammlung u. a. im Hinblick auf seine Mitwirkung im Rechtsetzungsverfahren sowie die Funktion regionaler und lokaler Gebiets-

⁵ Vertrag über den Beitritt der Republik Kroatien zur EU, Art. 28, enthalten in: Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 9. Dezember 2011 über den Beitritt der Republik Kroatien zur Europäischen Union, BR-Drs. 523/12 v. 31.08.2012.

⁶ <http://cor.europa.eu/en/about/Documents/Mission%20statement/DE.pdf>

körperschaften bei der Umsetzung und Anwendung europäischen Rechts unterstrichen. Dabei ist zu beachten, dass Entscheidungen im europäischen Mehrebenensystem im Zusammenspiel zahlreicher Akteure gefällt werden. In diesem Zusammenspiel kommt dem AdR vor allem bei Themen mit regionalem und lokalem Bezug eine zunehmende Bedeutung zu. Er hat sich als Vertretung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften etabliert. Besondere Bedeutung erlangten in der Arbeit des AdR die Themen Subsidiaritätskontrolle, Europa-2020-Strategie und territoriale Folgenabschätzung. Die Subsidiaritätskonferenzen trugen darüber hinaus wesentlich zur Sensibilisierung der subnationalen Ebenen für die Thematik bei.

Hauptziel des AdR ist die enge Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission und den anderen EU-Organen, um regionale und lokale Interessen frühzeitig zu verdeutlichen und eine stärkere Berücksichtigung dieser Interessen im Gesetzgebungsprozess zu erreichen. Mit der Europäischen Kommission ist diese Zusammenarbeit bereits formalisiert und in dem zuletzt 2012 erneuerten Kooperationsprotokoll⁷ geregelt worden. Die Zusammenarbeit von AdR und Europäischem Parlament ist am 05.02.2014 mit der Unterzeichnung einer interinstitutionellen Vereinbarung konkretisiert und formalisiert worden. Diese Vereinbarung kann als ein Schritt hin zu einer umfassenderen und strukturierten Kooperation verstanden werden. Neben der Präsentation wichtiger AdR-Stellungnahmen in den Ausschüssen des EP umfasst die Vereinbarung u.a. die Übermittlung von Folgenabschätzungen an das EP sowie die auf Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips ausgerichtete Zusammenarbeit.

Zur Leistungsbilanz des AdR gehört es auch, dass in den letzten Jahren Mitglieder und hochrangige Beamte der Kommission regelmäßig an Sitzungen des Plenums und der Fachkommissionen teilgenommen haben. Auch haben die Berichterstatter aus dem EP vermehrt an den AdR-Beratungen zu bestimmten Stellungnahmen teilgenommen.

Seit einigen Jahren stellt zudem der Kommissionspräsident das jährliche Arbeitsprogramm und der jeweilige Ratsvorsitz das Präsidenschaftsprogramm bei AdR-Plenartagungen vor. Außerdem steigt die Häufigkeit, mit der der AdR von den jeweiligen Ratspräsidentenschaften zu gewissen Dossiers konsultiert wird, stetig an. Diese Befassungen finden zeitlich in der prälegislativen Phase statt, womit der Einfluss des AdR im europäischen Gesetzgebungsprozess weiter wächst.

Aus dieser veränderten institutionellen Zusammenarbeit ergibt sich für alle Beteiligten ein großer Nutzen:

- Zum einen stehen Europaabgeordnete und Kommissionsvertreter für den Meinungsaustausch mit den AdR-Mitgliedern direkt zur Verfügung. Diese können daraufhin ihren lokalen und regionalen Verwaltungsbehörden neue Informationen zur Verfügung stellen und als „Dolmetscher“ europäischer Gesetzgebung in den Gebietskörperschaften fungieren.

⁷ Abl. C102/6 vom 05.04.2012.

- Zum anderen haben die EU-Vertreter bei den politischen Diskussionen und Debatten die Gelegenheit, ein gewisses politisches „Feedback“ zu ihren Gesetzgebungsentwürfen zu bekommen. Dies kann entweder dem laufenden Gesetzgebungsprozess zuträglich sein oder künftige Prozesse im Sinne der Gebietskörperschaften beeinflussen. Dies trägt somit auch dazu bei, dass Belange der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften verstärkte Beachtung auf europäischer Ebene finden.

In der Zeit seines Bestehens hat der AdR weit über 1000 Stellungnahmen abgegeben. Dazu gehörten bis Ende 2012 230 obligatorische Befassungen, 562 fakultative Stellungnahmen und 253 Initiativstimmungen. Hinzu kamen etwa 75 Resolutionen und Beschlüsse zu aktuellen politischen Fragen⁸.

Auch wenn sich die Wirkung der AdR-Beschlüsse aufgrund des beratenden Charakters nicht immer im Einzelnen nachverfolgen lässt, belegen doch die Berichte der Kommission über die Berücksichtigung der AdR-Stellungnahmen und die Berichte des Generalsekretärs an das Präsidium des AdR, dass zahlreiche Anregungen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in den weiteren Beratungsgang der Rechtsetzungsvorschläge eingeflossen sind⁹. Dies zeigt sich insbesondere bei Themen, für die die Expertise der europäischen Regionen und Kommunen von besonderer Bedeutung ist, wie beispielsweise Kohäsionspolitik, grenzüberschreitende Zusammenarbeit sowie Multi-level-Governance.

Zu den **besonderen Leistungen des AdR** gehören u.a. folgende Punkte:

- Seit seinem Bestehen spielt der AdR bei der (Neu-) Ausrichtung der **Kohäsionspolitik** in Vorbereitung neuer Förderperioden eine besondere Rolle. Bereits in der Förderperiode 1994-1999 (Delors II) gab der AdR mit Stellungnahmen zur Zukunft der Gemeinschaftsinitiativen und zur Rolle des Partnerschaftsprinzips wichtige Anregungen. In Vorbereitung der Agenda 2000 (2000-2006) verfolgte der AdR eine politische Strategie, die er seitdem mehrfach wiederholte: Kernanliegen für die künftige Kohäsionspolitik wurden frühzeitig in Initiativstimmungen formuliert und anschließend in den Stellungnahmen zu den einzelnen Rechtsetzungsvorschlägen vertieft. Über den AdR wurden so auch wichtige deutsche Anliegen in die Debatte eingebracht, wie die Fortsetzung der Unterstützung für die stärker entwickelten Regionen (Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung) sowie die Behandlung der vom statistischen Effekt der EU-Erweiterung betroffenen Regionen in der Förderperiode 2007-2013 oder das Sicherheitsnetz für ehemalige Konvergenzregionen im Rahmen des Übergangsziels 2014 – 2020.

⁸ AdR-Statistik zum Stichtag 31.12.2012.

⁹ Vgl. AdR-Portal: <http://cor.europa.eu/en/activities/opinions/Pages/european-commission-follow-up.aspx> und <http://cor.europa.eu/en/activities/opinions/Pages/impact-reports.aspx>

- Im Bereich der Förderung der **grenzüberschreitenden Zusammenarbeit** hat der Ausschuss der Regionen erreicht, dass die territoriale Zusammenarbeit zu einem eigenständigen Ziel der Kohäsionspolitik erhoben und mit dem Europäischen Verbund für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) ein eigenes europäisches Rechtsinstrument für deren Umsetzung geschaffen wurde. Der Ausschuss der Regionen wird seit 2007 über die Registrierung und Veröffentlichung der Satzung eines EVTZ unterrichtet und bringt regelmäßig Vertreter aller EVTZ zum Erfahrungsaustausch¹⁰ zusammen. Neue EVTZ müssen beim AdR registriert werden.
- Im Bereich der **Multi-level-Governance** hat der AdR mit dem 2009 vorgelegten Weißbuch¹¹ eine stärkere Berücksichtigung der subnationalen Ebenen bei der Umsetzung von EU-Politiken gefordert. Ergebnis dieser Bemühungen ist beispielsweise, dass die Fondsverordnungen für den Förderzeitraum 2014-2020 erstmals auf das Prinzip der Multi-level-Governance abstellen.
- Zur **Subsidiaritätsüberwachung**, traditionell einem Arbeitsschwerpunkt des AdR, wurde ein funktionierendes Netzwerk geschaffen, das den Informationsaustausch erleichtert. Ausgehend vom Arbeitsprogramm der Kommission werden durch die Expertengruppe des Netzwerks legislative Initiativen, die im Hinblick auf Fragen der Subsidiarität von besonderer Bedeutung sein können, identifiziert. Berichterstatlern und Mitgliedern des AdR werden subsidiaritätsrelevante Beiträge zur Verfügung gestellt, die wiederum in die AdR Stellungnahmen einfließen können. Zur politischen Steuerung der Subsidiaritätskontrollen des AdR wurde ein Lenkungsausschuss eingesetzt. Die letzte Subsidiaritätskonferenz des AdR fand am 18. Dezember 2013 in Berlin statt.
- Verschiedene **Interregionale Gruppen und Gemischte Beratende Ausschüsse** von AdR-Mitgliedern mit lokalen und regionalen Vertreterinnen und Vertretern von EU-Beitrittskandidaten und Anrainerstaaten dienen dem besseren Verständnis und im Falle der Beitrittsstaaten der Vorbereitung auf die künftige EU-Mitgliedschaft. Der AdR hat sich auch in der Zusammenarbeit mit Staaten aus der Mittelmeerregion (ARLEM) und mit den Staaten der Östlichen Partnerschaft bewährt.
- Eines der Hauptziele des AdR **ist die regionale und lokale Vernetzung**. Dadurch wird die Planung und Durchführung konkreter europaweiter Projekte erleichtert, in vielen Fällen erst ermöglicht. Eine Plattform hierfür bieten u.a. die **jährlich stattfindenden Open Days**, die zur Sichtbarkeit des AdR und darüber hinaus zur regionalen Vernetzung beitragen. Der AdR richtet zudem regelmäßige **Foren** aus, die sich u. a. mit der europäischen Regional- und Kohäsionspolitik befassen. Zu seiner Sichtbarkeit tragen außerdem sogenannte „**stakeholder consultations**“ bei, bei denen AdR-Berichterstatterinnen und –Berichterstatter interessierten Interessengruppen und Vertretern anderer lokaler und regionaler

¹⁰ <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-us/pages/welcome.aspx>

¹¹ Weißbuch des Ausschusses der Regionen zur Multi-Level-Governance, CdR 89/2009 fin.

Gebietskörperschaften die Gelegenheit geben, im Zuge der Erarbeitung ihrer Stellungnahmeentwürfe Positionen beizusteuern und zu diskutieren.

- Mit der im Juli 2013 einstimmig verabschiedeten AdR-Initiativstellungnahme "**Territoriale Folgenabschätzung**" wird die Prüfung von Rechtsetzungsvorschlägen im Hinblick auf räumlichen Auswirkungen gefordert. Mögliche regionale und lokale Auswirkungen bestehender und neuer Legislativakte sollen aufgezeigt und im politischen Gestaltungsprozess berücksichtigt werden. Auf der Grundlage einer auf dieser Stellungnahme aufbauenden Strategie soll den AdR-Berichterstattern der Zugang zu besonderen Analysen und Informationen ermöglicht werden. Zur Implementierung des Instruments der territorialer Folgenabschätzungen für eine bessere Rechtssetzung in der EU ist vorgesehen, die Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission, dem EP, den Mitgliedsstaaten und den Regionen zu vertiefen sowie jährliche Arbeitsprogramme für die territoriale Folgenabschätzung zu formulieren. Aufgrund der engen Verbindung zwischen Subsidiaritätskontrolle und Folgenabschätzung soll die Lenkungsgruppe Subsidiarität des AdR die Umsetzung dieser Strategie steuern.

Hinzuweisen ist auch darauf, dass sich im Rahmen des AdR bis heute neun **Interregionale Gruppen** von Regionen mit gemeinsamen Interessen zusammengefunden haben: Automobilkrise, Ostseeraum, Donau, Gesundheit, Mittelmeerraum, Nordsee, Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen, Saar-Lor-Lux sowie Wein.

Die interregionale Gruppe "**Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen**" (REGLEG) wurde auf der Grundlage des Präsidiumsbeschlusses von Juni 2007 gebildet. Sie verfolgt u.a. das Ziel, in Politikbereichen oder zentralen Themen, wie einer besseren Rechtsetzung und Beschlussfassung, die Initiative zu ergreifen, die Rechte der subnationalen Ebene in Bezug auf die Ausübung der Subsidiarität zu verteidigen, den Mitgliedern des AdR die Erfahrung und das Fachwissen der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen zur Verfügung zu stellen, sich mit der Multi-Level-Governance in Europa und der Wahrung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit auseinanderzusetzen sowie beispielhafte Vorgehensweisen bei der Überwachung der Wahrung des Subsidiaritätsprinzips auszutauschen. Die Arbeit dieser Interregionalen Gruppe leidet in der Praxis darunter, dass Übersetzungen und Dolmetschungen nur in Ausnahmefällen finanziert werden und am Rande von Plenarsitzungen intensive Beratungen aus Zeitgründen kaum möglich sind. Insofern ist es erforderlich, der Interregionalen Gruppe "Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen" adäquate Tagungsmöglichkeiten im AdR einzuräumen, um den spezifischen Anliegen der darin zusammengeschlossenen Regionen besser Rechnung tragen zu können

Als problematisch gestaltet sich nach wie vor die **unzureichende Sichtbarkeit des AdR in den Regionen**. Die AdR-Mitglieder können zwar viel für die Vermittlung der Aufgaben des AdR in den Regionen tun. Schwierig ist jedoch hierbei, dass ihr Man-

dat nebenamtlich ist und sie in ihrem Hauptamt zeitlich zumeist sehr beansprucht sind.

4. Stand der Diskussion zur Zukunft des AdR

Im Kontext des 20-jährigen Jubiläums des AdR sind verschiedene Positions- und Ideenpapiere erörtert worden, die die Rolle des AdR im Institutionengefüge der EU hinterfragen und strategische Weichenstellungen für die Zukunft diskutieren. Unter anderem legten die französische und die deutsche Delegation Positionspapiere vor. AdR-Generalsekretär Gerhard Stahl veröffentlichte ein Ideenpapier. Das Thema wurde auch im Rahmen des AdR in verschiedenen Gremien diskutiert. Ziel ist ein umfassender Bericht des AdR-Präsidenten bei der Jubiläumssitzung zum 20jährigen Bestehen im Juni 2014 in Brüssel. Die im Vorfeld erarbeiteten Fragestellungen und Positionen lassen sich folgende thematische Schwerpunkte zuordnen.

4.1. Rahmenbedingungen für institutionelle Reformen in der EU

Eine generelle Frage besteht darin, ob der AdR sein Augenmerk auf einen institutionellen Wandel oder auf die Verbesserung und Anpassung seiner Arbeit innerhalb der bestehenden Strukturen legen soll. Vieles spricht gegen Veränderungen der grundsätzlichen institutionellen Stellung des AdR, soweit dazu Änderungen des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union AEUV sowie der beigefügten Protokolle erforderlich wären. Kaum Realisierungschancen haben nach überwiegender Auffassung Bestrebungen, den AdR zu einer Art „zweiten Kammer europäischer Gesetzgebung“ machen zu wollen. Viele Mitglieder wünschen sich jedoch durchaus eine wachsende Bedeutung des AdR im Institutionengefüge der EU. Dabei gehen die AdR-Mitglieder selbstverständlich davon aus, dass Vertragsänderungen bzw. die Einberufung eines Europäischen Konvents nicht primär vom AdR abhängen.

4.2. Zusammensetzung des AdR und Wahlverfahren

Gegenwärtig gehören dem AdR 353 Mitglieder an. Spätestens zu Beginn der nächsten Mandatsperiode im Februar 2015 muss die nationale Zusammensetzung gemäß Artikel 24 Abs. 2 der Akte über die Bedingungen des Beitritts Kroatiens zur EU neu festgelegt werden. Die Obergrenze von 350 Mitgliedern wäre dabei wieder einzuhalten, sofern es nicht zu weiteren Vertragsänderungen kommt. Die aktuelle Beschlusslage des AdR in dieser Frage ist aus deutscher Sicht wenig befriedigend, da den Bevölkerungszahlen der EU-Staaten durch die Zusammensetzung des AdR nicht hinreichend Rechnung getragen wird. Nach der gegenwärtigen Lage entfielen auf Deutschland auch weiterhin lediglich 24 AdR-Mitglieder.

Ein weiterer Diskussionspunkt ist das Wahlverfahren der Mitglieder des AdR. In ihrem Positionspapier fordert die französische Delegation ein auf direkten Wahlen beruhendes Mandat als Voraussetzung für eine Mitgliedschaft. Dies führe zu einer Stärkung der Wahrnehmung als „politische Versammlung“, welche ausdrücklich gewünscht werde. Allerdings wird dies im derzeit gültigen Vertrag anders bestimmt. Artikel 300 Absatz 3 AEUV sieht AdR-Mitglieder vor, die „...entweder ein auf Wahlen beruhendes Mandat in einer regionalen oder lokalen Gebietskörperschaft innehaben oder gegenüber einer gewählten Versammlung politisch verantwortlich sind.“ Dies wird in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich gehandhabt. Für die AdR-Mitglieder ohne eigenes Wahlmandat dürfte letztlich die Qualität der Ausgestaltung der „politischen Verantwortung“ gegenüber einer „gewählten Versammlung“ entscheidend sein. In jedem Falle wird der AdR aufgrund der unterschiedlichen Gliederung der Mitgliedstaaten eine „europäische Institution eigener Art“ bleiben, die durch große Heterogenität geprägt ist.

Zu überdenken wird ggf. auch das Gleichgewicht der Geschlechter im AdR sein. Derzeit gibt es in einigen nationalen Delegationen ein deutliches Übergewicht von männlichen Mitgliedern.

4.3. Künftige Ausrichtung der Arbeit im AdR

In den vorliegenden Papieren zur künftigen Ausrichtung der Arbeit im AdR nehmen die Forderungen nach häufigeren und intensiveren politischen Debatten im Rahmen der Plenartagungen des AdR und nach einer Konzentration der Arbeit des AdR breiten Raum ein.

Die **deutsche Delegation im AdR** übersandte am 21. Oktober 2013 dem AdR-Präsidenten einen Beitrag zu dessen Bericht zum 20jährigen Bestehen des AdR. Darin regte sie an, eine Art „Aktuelle Stunde“ auf der Tagesordnung zu institutionalisieren, bei der wichtige politische Themen besprochen werden. Dabei sollte – ohne eine Befassung mit konkreten Anträgen – eine freie politische Diskussion stattfinden. Die deutsche Delegation hält es auch für wünschenswert, dass sich der AdR stärker auf seine vertraglichen Aufgaben konzentriert. Hierzu gehörten vor allem EU-Vorhaben mit direkten Auswirkungen für die Bürgerinnen und Bürger sowie Themen mit lokalem und regionalem Bezug. Die Stellungnahmen sollten stärker auf klare politische Botschaften und entsprechende konkrete Änderungsvorschläge an den Legislativtexten der Kommission ausgerichtet werden. Der Betrachtung der Auswirkungen von Entscheidungen des AdR und ihren Auswirkungen in den Regionen Europas müsste zukünftig noch stärkere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Zudem sollte zur Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit des AdR geprüft werden, Veranstaltungen in den Regionen stärker zu unterstützen. Auch in Brüssel sollte durch eigene Veranstaltungen des AdR zu wichtigen Themen frühzeitig Einfluss genommen werden.

Für den Fall der Einberufung eines Europäischen Konvents zur Überarbeitung der Verträge müssten nach Auffassung der deutschen Delegation weitergehende Überlegungen angestellt werden. Zu denken wäre an eine offizielle Beteiligung des AdR – zumindest als Beobachter – an Trilog-Verhandlungen sowie im Rahmen der weiteren Gesetzgebungsverfahren zu Legislativvorschlägen, mit denen sich der AdR obligatorisch zu befassen hat.

Das **Positionspapier der französischen Delegation** regt eine stärkere Akzentsetzung bei den Inhalten an. In den Stellungnahmen sollten strategische Positionen des AdR fixiert und nicht zu viele technische Details erörtert werden. Dabei sollten auch das Verhältnis zwischen den Initiativstellungen des AdR und den förmlichen Befassungen mit Rechtsetzungsvorschlägen sowie ggf. einander widersprechende Positionierungen des AdR im Auge behalten werden.

Unterstrichen wird u. a. die Rolle des AdR im Zusammenhang mit der **Prüfung des Subsidiaritätsprinzips**. Die längerfristige Vorbereitung und eine stärker auf die zeitlichen Abläufe im Europäischen Parlament ausgerichtete Vorlage sowie die konkrete Weiterverfolgung der Stellungnahmen nach ihrer Verabschiedung im AdR sind ebenfalls wichtige Anliegen. Um die einzelnen berichterstattenden Mitglieder nicht zu überfordern, könnte möglicherweise die Verwaltung des AdR noch stärker unterstützend tätig werden.

Darüber hinaus stellen sich neue inhaltliche Herausforderungen für den Ausschuss der Regionen im Hinblick auf die **wirtschaftspolitische Koordinierung im Rahmen des Europäischen Semesters**. Zwar richten sich die Empfehlungen der Europäischen Kommission im Rahmen der nationalen Reformprogramme an die Mitgliedstaaten, sie betreffen aber oftmals auch Kernkompetenzen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, ohne dass diese ausreichend berücksichtigt werden.

4.4. Beitrag des AdR zur Debatte über die Zukunft der EU

Als erste und bisher einzige europäische Institution hat der AdR Forderungen formuliert, die sich auf die **Stellung der Regionen im Hinblick auf mögliche Weiterentwicklungen der EU** beziehen. Diese Aussagen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Ausgangspunkt ist die **Anerkennung der lokalen und regionalen Demokratie** durch die EU-Verträge (Art. 10 EUV, Art. 20 Abs. 2 AEUV und Art. 40 der Charta der Grundrechte der EU).
- Der AdR weist darauf hin, dass die Regionen in vielen Politikbereichen zu wesentlichen Akteuren geworden seien. Ihnen komme daher eine wichtige Aufgabe im Rahmen der **Umsetzung der Europa-2020-Strategie** und darüber hinaus zu. Dies erfordere einen breit angelegten, komplexen, offenen und multidisziplinären

Ansatz, der die vielen in den Regionen und Städten vorhandenen Potenziale zusammenführe.¹²

- Der AdR erwartet, dass die subnationalen Ebenen von Anfang an in den **Erörterungsprozess zur Zukunft der EU einbezogen werden**, und sieht dies auch als eine wichtige Herausforderung für seine eigenen Aktivitäten an.¹³
- Der AdR hält die **Durchführung eines Konvents zur Zukunft der EU** für notwendig und kündigte an, er werde seine Vorstellungen von der künftigen Gestaltung der EU formulieren und einbringen.
- Eine zentrale Forderung besteht darin, dass in neuen Verträgen noch mehr **Raum für eine stärkere Anerkennung der lokalen und regionalen Demokratie** vorhanden sein soll.¹⁴
- Der AdR fordert die Erarbeitung einer **EU-Charta der Multi-Level-Governance** mit dem Ziel, ein gemeinsames, konsensbasiertes Konzept des Regierens in Europa im Wertekanon der Europäischen Union zu verankern.¹⁵
- Erforderlich sei zudem ein **kohärentes europäisches Verwaltungsrecht** zur Gewährleistung von Mindestnormen für die Anwendung von Konsultations-, Koordinations-, und Partizipationsverfahren; der AdR forderte die Europäische Kommission auf, langfristig die Erarbeitung einer Akte europäischer Verwaltungsverfahren ins Auge zu fassen.¹⁶
- Der AdR empfiehlt zu überlegen, inwieweit die **Dezentralisierung mit einer wirksamen lokalen und gegebenenfalls regionalen Selbstverwaltung eine Voraussetzung für die EU-Mitgliedschaft** werden könnte.¹⁷
- Zur Fortentwicklung der Unionsbürgerrechte schlägt der AdR vor, den EU-Bürgern bei der Ausübung des ihnen aus der Unionsbürgerschaft erwachsenden Wahlrechts nicht nur die **Teilnahme an Kommunal-, sondern auch an Regionalwahlen** zu ermöglichen.¹⁸

¹² Stellungnahme "Die Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im Rahmen der Ziele der Europa-2020-Strategie" vom 12. Oktober 2011 (CdR 72/2011 fin), Ziff.3.

¹³ Stellungnahme "Dezentralisierung in der Europäischen Union und der Platz der lokalen und regionalen Selbstverwaltung in der Politikgestaltung und -umsetzung der EU" vom 12.4.2013 (CDR 2214-2012), Ziff. 65.

¹⁴ Ebenda, Ziff. 67,

¹⁵ "Initiativstellungnahme des AdR "Entwicklung einer europäischen Kultur der Multi-Level-Governance: Folge-maßnahmen zum Weißbuch des Ausschusses der Regionen" vom 30. April 2011 (CdR 273/2011 fin), Ziff. 11,

¹⁶ Ebenda, Ziff. 12.

¹⁷ Ebenda, Ziff. 68.

¹⁸ Stellungnahme "Stärkung der Unionsbürgerschaft: Förderung des Wahlrechts der EU-Bürger" vom 31. Januar 2013(CDR1652-2012), Ziff. 45.