Die gemeinsame Stimme der Städte, Gemeinden und Regionen – Der Ausschuss der Regionen im Jahr 2010

Der Ausschuss der Regionen (AdR) ist die institutionelle Vertretung der Städte, Gemeinden und Regionen in Europa. Durch den Vertrag von Lissabon wurde seine Stellung gestärkt. Neben Klagerechten bei Verletzung seiner Rechte oder einem Bruch des Subsidiaritätsprinzips sind die Politikbereiche, in denen er verpflichtend vor Erlass eines europäischen Gesetzgebungsaktes anzuhören ist, ebenfalls erweitert worden. Für Wien bildet die Mitarbeit im Rahmen der verschiedenen Gremien des AdR seit dem österreichischen Beitritt einen Fixpunkt der europapolitischen Arbeit. Städte, Regionen und Gemeinden sind in der EU Begriffe, deren Inhalt sich je nach Verwendung unterscheidet, es gibt abgesehen von statistischen Einteilungen keine europäische Definition. Unter den Begriff der Region werden zum Beispiel die österreichischen und deutschen Bundesländer, die drei belgischen Regionen, griechische Entwicklungsregionen oder spanische autonome Gemeinschaften subsumiert. Allein ein Blick nach Österreich zeigt dabei die Vielfalt der subnationalen Untergliederungen in ihrer praktischen Erscheinungsform. So umfasst der Begriff Gemeinde, neun Städte über 50.000 EinwohnerInnen genauso wie sechs Kleingemeinden mit maximal 100 EinwohnerInnen.

Auf Ebene der EU verleiht der AdR allen eine gemeinsame Stimme. Dabei spiegelt sich die Diversität der lokalen und regionalen Ebene in den einzelnen Mitgliedstaaten auch in seiner Zusammensetzung wider. Österreich stellt 12 der insgesamt 344 Mitglieder und dieselbe Anzahl an StellvertrerInnen.

Ein Organ mit überschaubaren Kompetenzen

Der AdR wurde mit dem Vertrag von Maastricht eingerichtet. Hauptgrund war, dass das Gemeinschaftsrecht immer mehr Auswirkungen auch auf die territorialen Untergliederungen – Städte, Regionen, Gemeinden – der Mitgliedstaaten hatte, diese daher eine Mitsprachemöglichkeit „in Brüssel“ einforderten. Insbesondere die deutschen Länder wollten einen Regionalrat, der neben der gleichzeitig erfolgten Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im Vertrag eine starke Stimme in Brüssel sein sollte. Der AdR selbst wurde dann aber als rein „beratender Ausschuss“ eingerichtet, dem nur Anhörungsrechte zukamen.

Daran hat sich auch nichts Wesentliches verändert, dem AdR kommen nach wie vor keine echten Mitwirkungsrechte im komplizierten Prozess der Gesetzgebung auf EU-Ebene zu. Er muss von Europäischem Parlament, dem Rat oder der Kommission wenn es im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vorgesehen ist, gehört werden. Es besteht aber keine Bindung an Stellungnahmen des AdR, die anderen Organe müssen auch nicht begründen, warum sie Vorschläge des AdR berücksichtigen oder verwerfen. Daneben kann der AdR natürlich auch aus eigener Initiative Stellungnahmen abgeben.

Die Verträge von Amsterdam und Nizza weiteten die Anhörungsrechte des AdR aus und führten die demokratische Legitimation seiner Mitglieder und StellvertreterInnen ein. Diese müssen nunmehr ein auf Wahlen beruhendes Mandat in einer lokalen oder regionalen Gebietskörperschaft innehaben oder einer politischen Versammlung gegenüber verantwortlich sein. Einen großen Schritt vorwärts bedeutet der Vertrag von Lissabon für den AdR. Er muss nunmehr in elf Bereichen verpflichtend angehört werden. Neben Verkehr, Beschäftigung, Sozialpolitik Umwelt, Klimawandel fällt darunter natürlich auch die Regionalpolitik.

Wichtiger aber ist, dass dem AdR, obwohl er im EU-Vertrag (EUV) weiter nur als beratende Einrichtung definiert wird, Klagerechte eingeräumt werden. Er kann einerseits zur Wahrung seiner Rechte eine Nichtigkeitsklage erheben. In Betracht kommen wird dies wohl vor allem, wenn er – obwohl eigentlich vorgesehen – überhaupt nicht konsultiert wird oder aber, was in der Praxis nicht so selten ist, ein Vorschlag nach der Stellungnahme des AdR massiv abgeändert beschlossen wird, ohne dass der AdR erneut angehört wurde. Andererseits erhält der AdR ebenso wie die nationalen Parlamente das Recht zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage, wenn ein Rechtsakt der EU das Subsidiaritätsprinzip verletzt. Das ist auch eine logische Folge der neuen Definition des Subsidiaritätsprinzips in Art 5 EUV. Wenn die lokale und regionale Dimension darin hervorgehoben wird, sollte der AdR als Vertretung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in der EU auch die Möglichkeit haben, die Anwendung notfalls mittels Klage zu überwachen.

Mit diesen neuen Regelungen ist auf absehbare Zeit das Maximum für den AdR erreicht. Ein echtes Mitentscheidungsrecht im ohnehin schon komplizierten Gesetzgebungsprozess auf EU-Ebene ist unrealistisch. Der AdR wird daher auch in Zukunft nur eine beratende Einrichtung bleiben. In seiner 2009 beschlossenen Grundsatzerklärung definiert er sich selbst als „politische Versammlung", die „politische Empfehlungen zu den Strategien der Europäischen Union" ausspricht und an der Erarbeitung des Gemeinschaftsrechts mitwirkt.

Intensive Debatten um die Sitzverteilung

Die 344 Mitglieder und gleiche Anzahl von StellvertreterInnen werden vom Rat auf Vorschlag der Mitgliedstaaten für eine Mandatsperiode von fünf Jahren ernannt. Sie sind an keine Weisungen gebunden und üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der EU aus. Die Anzahl richtet sich dabei in etwa nach der Bevölkerungsgröße des Mitgliedstaates, diese stellen daher zwischen fünf und 24 Mitglieder.

Voraussetzung für eine Ernennung ist ein politisches Mandat. Seit dem Vertrag von Nizza ist die Höchstzahl der Mitglieder mit 350 festgelegt, derzeit gibt es 344. Es ist daher absehbar, dass sich bei zukünftigen Erweiterungen die Sitzanzahl der Mitgliedstaaten ändern wird, da die Obergrenze von 350 bald erreicht ist. Zusätzlich haben unklare Änderungen des Vertrages von Lissabon 2010 zu einer langen Diskussion im AdR geführt, ob nicht die Bevölkerungszahl mehr Gewicht bei der Verteilung der Mandate haben sollte.

Gemäß Art 300 Abs 5 AEUV soll nämlich die Art der Zusammensetzung des AdR in regelmäßigen Abständen vom Rat auf Vorschlag der Europäischen Kommission überprüft werden, um der wirtschaftlichen, sozialen und demografischen Entwicklung Rechnung zu tragen. In Art 305 AEUV – also nur fünf Artikel weiter – wird ausdrücklich festgehalten, dass der Rat auf Vorschlag der Kommission einstimmig einen Beschluss über die Zusammensetzung des AdR trifft. Letztere Bestimmung ist die Folge des Wegfalls der Verteilung der Sitze auf die einzelnen Mitgliedsstaaten im Vertrag selbst.

Mehrere der großen Mitgliedstaaten – vor allem Deutschland, Frankreich, Italien und das Vereinigte Königreich – nahmen die Erwähnung des Wortes demografische Entwicklung zum Anlass, eine andere Sitzverteilung zu fordern, wobei das Europäische Parlament als Vorbild dienen sollte. Stillschweigend überlesen wurde dabei, dass ausdrücklich von der Art der Zusammensetzung die Rede ist, das heißt nicht von der Verteilung der Sitze auf die einzelnen Mitgliedstaaten. Das wäre nur bei Sitzabgaben von anderen Mitgliedstaaten zu verwirklichen gewesen. Eine Aufteilung wie im Europäischen Parlament, das ja die Unionsbürger repräsentieren soll, hätte massive Sitzverschiebungen hin zu wenigen großen Mitgliedstaaten bedeutet, zum Beispiel 45 Sitze für Deutschland – 21 mehr als bisher –, 34 für Frankreich etc. Österreich wäre bei diesem Vorschlag auf nur mehr neun Sitze abgesunken, drei weniger als bisher.

Nach langen Diskussionen in einem eigens dafür gebildeten Ausschuss konnte schlussendlich im Plenum mit großer Mehrheit die Beibehaltung des bisherigen Modells der Sitzverteilung durchgesetzt werden. Das klare Ergebnis lässt sich dabei nur damit erklären, dass auch Mitglieder aus größeren Staaten mit den kleinen und mittleren gestimmt haben. Im nunmehrigen vom AdR vorgeschlagenen Modell für die Sitzverteilung ist auch für Neubeitritte Sorge getragen, wobei die kleinen und mittleren Delegationen Sitze abgeben werden, falls dabei sonst die Höchstzahl von 350 überschritten würde.

Die Zusammensetzung der österreichischen Delegation

Österreich stellt 12 Mitglieder und die gleiche Anzahl von StellvertreterInnen. Sie bilden in ihrer Gesamtheit die nationale Delegation. Dabei stellen der Städte- und Gemeindebund gemeinsam ein Viertel der Mitglieder, je drei Mitglieder und ihre StellvertreterInnen werden von den beiden Dachverbänden ernannt. Diese drei Mitglieder und ihre StellvertrerInnen waren bis zur Änderung der Bundesverfassung im Rahmen der Lissabonbegleitnovelle durch ausdrückliche Erwähnung im Art 23c Abs 4 B-VG quasi garantiert.

Mit der Novelle wurde die Bestimmung geändert – nunmehr ernennt jedes Land ein Mitglied und seine/seinen StellvertreterIn, die sonstigen Mitglieder verbleiben den Städten und Gemeinden. Zukünftige Verkleinerungen der österreichischen Delegation würden daher von Anfang an zu Lasten der Städte und Gemeinden gehen, obwohl der AdR laut AEUV ausdrücklich aus Vertretern der „regionalen und lokalen Gebietskörperschaften" zusammengesetzt sein muss. Bei einem föderalen Aufbau in Österreich mit Ländern und Städten sowie Gemeinden wird man daher fordern können, dass auch beide Ebenen repräsentativ vertreten sind und nicht – wie in Österreich aufgrund der derzeit geltenden neuen Bestimmung im B-VG – die Städte und Gemeinden überhaupt kein Mitglied mehr selbst vorschlagen können, wenn die österreichische Mitgliederzahl unter zehn sinkt.

Die österreichischen Mitglieder und StellvertreterInnen werden von den Ländern beziehungsweise Städte- und Gemeindebund der Bundesregierung vorgeschlagen. Die Bundesregierung ist dabei an die Vorschläge gebunden und kann nicht davon abweichen. Sie leitet die Vorschläge an den Rat weiter, der die Mitglieder dann ernennt. Wien ist durch Bürgermeister Dr. Michael Häupl vertreten, seine Stellvertreterin ist Vizebürgermeisterin Mag.a Renate Brauner. Traditionell stammt eines der stellvertretenden Mitglieder, die der Städtebund ernennt, aus dem Wiener Gemeinderat, derzeit GRin Dr. Elisabeth Vitouch.

Kontakt:
Mag. Harald Bürger
Verbindungsbüro
der Stadt Wien in Brüssel
harald.buerger@wien.gv.at

Das gebündelte Fachwissen der Regionen steht für Europa bereit

Der AdR tagt fünf- bis sechsmal jährlich im Plenum, außerdem gibt es sechs fachlich spezialisierte Ausschüsse, die Fachkommissionen. Im Plenum haben alle Mitglieder Sitz und Stimme, in den Fachkommissionen stellt Österreich jeweils vier Mitglieder von etwa 100. Sie werden häufig mit ihrem englischen Akronym abgekürzt:

1. Fachkommission für Kohäsionspolitik (COTER)
2. Fachkommission für Wirtschafts- und Sozialpolitik (ECOS)
3. Fachkommission für Bildung, Jugend, Kultur und Forschung (EDUC)
4. Fachkommission für Umwelt, Klimawandel und Energie (ENVE)
5. Fachkommission für Unionsbürgerschaft, Regieren, institutionelle Fragen und Außenbeziehungen (CIVEX)
6. Fachkommission für natürliche Ressourcen (NAT)

Im Präsidium des AdR ist Österreich mit zwei Mitgliedern vertreten, traditionell dem Leiter der Delegation, derzeit LTP DDr. Herwig Van Staa und abwechselnd einem Vertreter des Städte- oder Gemeindebundes, zur Zeit Bürgermeister Dr. Heinz Schaden aus Salzburg. Das Präsidium koordiniert die Arbeiten der Fachkommissionen und des Plenums, es erstellt und überwacht die Ausführung des politischen Arbeitsprogramms des AdR. Die Sitzungen werden genau so wie die Plenartagungen von dem/der PräsidentIn mit einer traditionell starken Stellung geleitet. Die Wahl erfolgt für zweieinhalb Jahre. Derzeit wird dieses Amt von Mercedes Bresso aus Italien eingenommen.

Ein Finanz- und Verwaltungsausschuss, kurz CAFA, mit acht Mitgliedern aus dem Kreis der AdR-Mandatare ist auf politischer Ebene für den Haushaltsvollzug und die Kontrolle der Verwaltung zuständig. In Zahlen geht es dabei 2011 um ein Budget von etwa 83 Millionen Euro und 524 Bedienstete. Die Arbeit wird von einem Generalsekretariat auf Arbeitsebene organisiert und begleitet. Insgesamt weist der Postenplan des AdR für 2011 524 Planstellen aus. Das Generalsekretariat steht unter der Leitung eines Generalsekretärs.

Grundsätzlich werden Stellungnahmen des AdR in der zuständigen Fachkommission vorberaten und vom Plenum endgültig beschlossen. Für jede Stellungnahme wird aus dem Kreis der Mitglieder oder StellvertreterInnen ein/e BerichterstatterIn bestellt. Seine/Ihre Aufgabe ist die Vorlage eines Entwurfs, bei geschicktem Agieren hat er auch auf die endgültigen Inhalte der Stellungnahme großen Einfluss. Sowohl in der Fachkommission als auch im Plenum gibt es die Möglichkeit, Änderungswünsche in Form von formellen Anträgen einzubringen. Die Schwierigkeit für den/die BerichterstatterIn als auch bei Änderungsanträgen ist, neben den häufig berechtigten Anliegen aus Sicht einer Gebietskörperschaft eine gewisse gesamteuropäische Perspektive nicht aus den Augen zu verlieren.

Die Stellungnahmen des AdR sind von unterschiedlicher Qualität, was auch mit der Ausarbeitung zusammenhängt und damit, ob fundiertes Wissen in der jeweiligen Verwaltung vorhanden ist, was bei anderen Mitgliedsstaaten mit schwach ausgebildeten Regional- oder Lokalstrukturen nicht notwendigerweise der Fall sein muss. Als Basisdokument dient dabei in den meisten Fällen der Vorschlag der Kommission, auf die sich die Stellungnahme bezieht. Der AdR verfaßt aber auch Berichte aufgrund eigener Initiative oder zum Beispiel auf Aufforderung der jeweiligen Ratspräsidentschaft sowie des Europäischen

Parlaments. Gute Stellungnahmen des AdR können dabei einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung eines Vorschlags oder zur Politikgestaltung leisten. 2010 war ein Schwerpunkt der Fachkommission COTER die Zukunft der Regionalpolitik nach dem Jahr 2014, das heißt nach Ablauf der aktuellen Förderperiode 2007–2013.

Die umfangreiche Stellungnahme, verantwortlich war ein deutscher Berichterstatter, war von der Europäischen Kommission angefordert worden. Grundsätze für die Zukunft dieser Politik sind für den AdR die nachhaltige Überwindung der Entwicklungsrückstände, die Stärkung von nachhaltigem Wachstum und Beschäftigung, sozialer Eingliederung und Wettbewerbsfähigkeit in der gesamten Union, Subsidiarität und Finanzierbarkeit sowie Verbesserung der Effektivität. Wachstum, Wohlstand und Zusammenhalt sind übergeordnete Ziele, die durch eine Regionalpolitik für alle Regionen verfolgt werden muss, um Europa erfahrbar zu machen. Europäische Förderprogramme mit strategischen Rahmensetzungen plus regionale und lokale Problemlösungskompetenz ergeben wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt. Die Politik muss weiter dezentral bleiben. Viele der Forderungen wurden ein halbes Jahr später von der Europäischen Kommission in den fünften Kohäsionsbericht übernommen, auch die von der Landeshauptleutekonferenz bereits im November 2009 festgelegte Grundsatzposition der österreichischen Länder – im Wesentlichen eine Politik für alle Regionen, Kohärenz zwischen verschiedenen Politiken, Partnerschaft und Vereinfachung – findet sich ebenfalls darin wieder. Der Stellungnahme waren umfangreiche Anhörungen des Berichterstatters vorausgegangen.

Derselbe Berichterstatter legte ebenfalls 2011 relativ kurzfristig eine Stellungnahme zur Kohäsionspolitik und ihrem Verhältnis zur Europa-2020-Strategie vor, ebenfalls eine Zukunftsfrage, deren Auswirkungen erst ab 2014 zu spüren sein werden. Allgemein zeigt sich, dass der AdR in der Lage ist, qualitativ hochwertige Stellungnahmen abzugeben, wenn genügend Zeit vorhanden ist beziehungsweise auf Vorarbeiten aufgebaut werden kann. Das gebündelte Fachwissen der lokalen und regionalen Ebene steht der Europäischen Kommission somit gratis zur Verfügung.

Österreichische Schwerpunkte im Ausschuss der Regionen

In der praktischen Arbeit im AdR spielen die vier politischen Fraktionen eine immer wichtigere Rolle. SPE, EVP, ALDE und Europäische Allianz haben alle ein eigenes Sekretariat, dessen Bedienstete – 2011 sind insgesamt 31 Posten den Fraktionen zugeordnet – aus dem AdR-Budget bezahlt werden. Die Bestellung der BerichterstatterInnen erfolgt zum Beispiel seit mehreren Jahren aufgrund eines Punktesystems, das den einzelnen Fraktionen je nach Mitgliederzahl eine gewisse Zahl von Punkten zuweist, mit denen dann Stellungnahmen vorgemerkt werden können. Sie versuchen auch, zu den

einzelnen Stellungnahmen eine einheitliche Haltung festzulegen. Großen Einfluss haben sie aber vor allem bei Personalentscheidungen. Wer PräsidentIn des AdR wird oder Vorsitzende/r einer Fachkommission, entscheiden die Fraktionen. Aufgrund des nach wie vor kleinen MitarbeiterInnenstabes ist die inhaltliche Arbeit immer noch eine Domäne der einzelnen Mitglieder und nationalen Delegationen geblieben.

Wien und Österreich bringen sich in die Entscheidungsprozesse massiv ein. Die österreichische Delegation folgt dabei einem konsequenten Modell der Arbeitsteilung auf Verwaltungsebene. Für das Plenum, die Fachkommissionen, das Präsidium und den CAFA ist jeweils ein Bundesland oder der Städte- beziehungsweise Gemeindebund „berichtspflichtig“. Davon umfasst sind Sitzungsberichte, die Aufbereitung der Unterlagen für die österreichische Delegation sowie auch das Aussprechen von Empfehlungen für eine österreichische Haltung. Im Gegensatz zu manchen anderen Delegationen ist die Zusammenarbeit in Österreich über Parteigrenzen hinweg kein Problem. Österreichische Änderungsanträge werden fast immer fraktionsübergreifend eingebracht. Inhaltlich basieren sie auf häufig bereits vorhandenen Länderstellungnahmen. Allein die Unterstützung durch die österreichischen Mitglieder reicht aber natürlich nicht aus, um eine Annahme von Änderungen zu garantieren. Neben der vorgeschlagenen inhaltlichen Änderung ist dafür vor allem auch die ausreichende Unterstützung aus anderen Mitgliedstaaten erforderlich.

Da jedes Mitglied des AdR nur in zwei Fachkommissionen Sitz und Stimme hat, ist eine Arbeitsteilung alleine durch diese Regelung schon vorgegeben. Wien ist traditionell in der Fachkommission COTER vertreten, zudem nimmt es zusätzlich einen der vier österreichischen Sitze in EDUC ein.

Die Erfahrung zeigt dabei immer wieder, dass eine frühzeitige Einbringung von eigenen Standpunkten alleine aufgrund des Aufwandes bei nachträglichen Änderungen der beste Weg ist, die Berücksichtigung von Wiener und österreichischen Interessen sicherzustellen. Anhörungen durch die BerichterstatterInnen, kurze Fragebögen etc. verursachen wenig Aufwand im Vergleich zu nachträglichen Änderungen. Für die Durchsetzung der Anliegen bedarf es zudem auch einer großen Flexibilität und Verhandlungsgeschick. Dabei kommt Wien und Österreich allgemein die fraktionsübergreifende Arbeitsweise immer wieder zugute.

Die Stellungnahmen des AdR sind nicht ohne Einfluss, die Europäische Kommission berichtet regelmäßig, inwieweit sie berücksichtigt wurden. Entscheidend ist dabei ihre Qualität. In diesem Zusammenhang wird zu recht häufig die Frage gestellt, ob nicht eine stärkere Konzentration auf für die lokale und regionale Ebene wichtige Bereiche eine Möglichkeit wäre, die beschränkten Ressourcen der AdR-Verwaltung besser einzusetzen und damit auch die Qualität der Stellungnahmen zu verbessern. Auch die häufig knappen Fristen zur Erstellung sind keine ausreichende Entschuldigung für fachlich mangelhafte Stellungnahmen. Rechtsvorschläge der Europäischen Kommission sind kaum jemals überraschend, ihnen gehen zumeist umfangreiche Anhörungen, Konsultationen und Studien voraus. Mit den seit mehreren Jahren eingerichteten Netzwerken zur Überwachung der Subsidiarität, zur Europa-2020-Strategie oder des EVTZ hat der AdR einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung gesetzt. Diese interaktiven offenen Plattformen ermöglichen teilweise bereits jetzt die schnelle Sammlung von Informationen aus Städten, Gemeinden und Regionen quer durch ganz Europa. Zum Beispiel hat auch das Europäische Parlament die gute Arbeit der EU-2020-Monitoring-Plattform des AdR durch eine ausdrückliche Erwähnung in einer Entschließung anerkannt.

Die Eigendefinition als „politische Versammlung“ sollte der fachlichen Arbeit nicht im Wege stehen. Der AdR ist die Einrichtung, deren Mitglieder den EU-BürgerInnen am nächsten sind. Sie wissen häufig am besten, was in der Praxis umsetzbar ist, kennen die Erwartungshaltung der BürgerInnen. In der Europäischen Union von heute stehen nicht mehr nur Mitgliedsstaaten in Konkurrenz zueinander, sondern auch Metropolen, Städte und Regionen. Der AdR ist zu ihrer institutionellen Vertretung prädestiniert.