

Regionen und die Zukunft Europas

EU – Mitgliedstaat – Region: Auf der Suche nach der richtigen Architektur

Charlie Jeffery

Bereits seit Mitte der 80er Jahre bemühen sich die Regionen, Europas politische Architektur zu verändern. Erstmals gelang es ihnen 1991 im Vertrag von Maastricht, sich einen bescheidenen Platz im europäischen Entscheidungsgefüge zu sichern, indem sie das traditionelle Duopol von Mitgliedstaaten und EU-Institutionen durchbrachen. Seit diesem Zeitpunkt ist die EU offener geworden für regionale Interessen. Der Konvent hat dieser regionalen Dimension nun zusätzlichen und vielleicht sogar unverhofften Schwung verliehen. Auf der Agenda des Konvents waren regionale Themen nur von nachrangiger Bedeutung; nur wenige Regionalvertreter wirkten an den Konvents-Beratungen mit. Und dennoch stärkt der Verfassungsentwurf zumindest potenziell die künftige Rolle der Regionen in Europa. Da nun die EU-Regierungskonferenz immer näher rückt, soll kurz innegehalten und diese mögliche Rolle bzw. die Fähigkeit der Regionen, sie auch tatsächlich auszufüllen, etwas eingehender betrachtet werden.

Zusammenfassung:

- Seit mehr als 20 Jahren drängen die Regionen aufgrund ihrer Schlüsselfunktion bei der Umsetzung europäischen Rechts und ihrer zentralen Rolle als Scharnier zwischen der EU und ihren Bürgern auf eine stärkere Einbeziehung in europapolitische Entscheidungsprozesse.
- Der Verfassungsentwurf des Konvents trägt der Unzufriedenheit der Regionen mit der bisherigen Kompetenzabgrenzung und ihrem Wunsch nach einer stärkeren Berücksichtigung der regionalen Dimension des Subsidiaritätsprinzips Rechnung. Dies geschieht vor allem über den Ausschuss der Regionen, aber auch über das neue „Frühwarnsystem“, das nationalen Parlamenten regionale Mitwirkungsmöglichkeiten eröffnet.
- Allerdings setzen der AdR - als gemeinsame Interessenvertretung aller regionalen und lokalen Gebietskörperschaften - und der einflussreiche neue Zusammenschluss der „Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen“ (RegLeg) deutlich unterschiedliche Prioritäten. Die letztgenannten haben sich ohne Erfolg dafür eingesetzt, dass ihnen ein bevorzugter Sonderstatus eingeräumt wird.
- Diese Differenzen könnten die Durchsetzung regionaler Anliegen in der Regierungskonferenz schwächen. Die Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen beurteilen die Fähigkeit des AdR skeptisch, ihre Interessen angemessen zu vertreten. Und doch ist es unwahrscheinlich, dass die Entscheidung des Konvents, den AdR zu stärken und den legislativen Regionen keinen Sonderstatus zu gewähren, noch einmal revidiert wird.

- Deshalb sollten zwei Handlungsstränge weiter verfolgt werden: Erstens müssten die Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen schnellstmöglich mit ihren nationalen Regierungen Verfahrensregeln für die Nutzung des Frühwarnsystems vereinbaren.
- Zweitens sollte der AdR seine Arbeitsweise und seine Entscheidungsverfahren reformieren, um eine effektivere Plattform für all seine Mitglieder zu bilden: Nötig sind eine strategische Fokussierung seiner Arbeit auf spezifische Politikfelder, die Berücksichtigung von Gruppierungen wie RegLeg in seiner internen Organisation sowie Einfallsreichtum bei der Entwicklung neuer Verfahren, um seine neuen Befugnisse bei der Subsidiaritätskontrolle optimal nutzen zu können.

Warum Regionen wichtig sind

Aus guten funktionellen und demokratischen Gründen kommt den Regionen in der EU eine Schlüsselstellung zu. Diese Beobachtung hat nichts mit der überspannten Vision eines „Europas der Regionen“ gemeinsam, in dem die Regionen an die Stelle der Mitgliedstaaten als Grundbausteine der Europäischen Union treten sollen. Vielmehr liegt der Grund für die Bedeutung der Regionen in der besonderen Rolle, die sie als konstitutive Teileinheiten der Mitgliedstaaten im Europäischen Entscheidungsprozess spielen:

- Regionale und auch lokale Gebietskörperschaften sind in allen Mitgliedstaaten wichtig und oftmals sogar die Hauptakteure bei der Umsetzung europäischen Rechts.
- Manche Regionen verfügen innerstaatlich über Gesetzgebungskompetenzen auf so zentralen Feldern wie Bildung, Gesundheit, Umwelt, wirtschaftliche Entwicklung und Polizei. In einigen dieser Bereiche wurden Teile ihrer Zuständigkeit an die EU übertragen. Auf allen Gebieten ist der regionale Gesetzgeber aber an die Beschränkungen durch europäisches Recht gebunden.

Gerade wegen ihrer *Funktion* bei der Rechtsumsetzung und als Gesetzgeber erheben die Regionen berechtigtermaßen Anspruch auf eine umfassendere Einbindung in die EU-Entscheidungsfindung. Nur so können sie ihre Basiserfahrungen bei der Implementierung einsetzen, um die Qualität europäischen Rechts zu verbessern, und zugleich einen Ausgleich schaffen für die Einschränkung ihrer legislativen Handlungsspielräume, die angesichts des wachsenden Umfangs des EU-Rechts fortschreitet.

Der letztgenannte Punkt berührt direkt die Frage der Demokratie. Regionale (und lokale) Regierungen werden von den Bürgern gewählt, um öffentliche Aufgaben wahrzunehmen. Sie sind ihren Bürgern direkt verantwortlich und die Leistungen, die sie erbringen, wirken sich unmittelbar auf das tägliche Leben ihrer Bürger aus. Wenn ihre Arbeit aber grundlegenden Modifikationen oder Beschränkungen durch die EU unterworfen ist, verändert dies auch das Verhältnis zu ihren Bürgern. Ihre Aktivitäten drohen sich zunehmend von den Erwartungen ihrer Bürger zu entfernen und für „Otto

Normalverbraucher“ immer schwieriger nachvollziehbar zu werden. Darin liegt einer der Gründe, weshalb die Erklärung von Laeken, mit der der Konventsprozess im Dezember 2001 eingeläutet wurde, die Notwendigkeit unterstrichen hat, die EU „bürgernäher zu gestalten“ und wiederholt auf die regionale Dimension Europas verwiesen hat. Mit selten da gewesener Sensibilität für die Frage, welchen Platz die Regionen künftig in der Architektur der EU einnehmen sollen, wurde damit eine klare Vorgabe an den Konvent formuliert.

Was der Konvent erreicht hat

Der Reformkonvent hat diese Vorgabe in vielen Punkten erfüllt. Obwohl im Konvent nicht viel Raum für die Diskussion regionaler Themen blieb, gab es im Plenum breite Unterstützung dafür, die Regionen expliziter als bisher in der neuen Verfassung zu verankern. Diese Unterstützung ist sicherlich auch auf die regen Aktivitäten der sechs vom AdR in den Konvent entsandten Beobachter zurück zu führen. Wahrscheinlich hatte aber eine neue regionale Interessengruppe – die „Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen“ oder, kurz, „RegLeg“ – noch größeren Einfluss auf die nationalen und europäischen Debatten. RegLeg vereint die stärksten Regionen der EU unter einem Dach – jene Regionen, die in Deutschland, Belgien, Österreich, Spanien, Italien und Großbritannien für weite Teile der Innenpolitik und Gesetzgebung zuständig sind. Zudem gehören dieser Gruppe die Regionen der meisten größeren Mitgliedstaaten an. Dort, wo es ihnen gelungen ist, ihre nationalen Konventsvertreter für ihre Belange einzuspannen, haben die RegLeg-Regionen vom europapolitischen Gewicht dieser großen Staaten profitiert. Indem über diese verschiedenen Kanäle Druck in den Mitgliedstaaten und auf den Konvent ausgeübt wurde, konnten folgende Neuerungen im Verfassungsentwurf durchgesetzt werden:

- Die klare Unterscheidung zwischen verschiedenen Kategorien von Unionskompetenzen (Art. I-11) und die Präzisierung des Prinzips der Einzelermächtigung (d.h., dass die Union nur dann tätig werden darf, wenn sich in der Verfassung eine spezifische Handlungsermächtigung dazu findet – Art. I-9). Dabei handelt es sich natürlich zunächst einmal um Aspekte, die das Verhältnis zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten zum Gegenstand haben. Dennoch ist es nicht zuletzt dem Druck zuzuschreiben, den die deutschen Länder in Nizza auf die Bundesregierung ausgeübt haben, dass diese Punkte auf die Konventsagenda gesetzt wurden. Einschränkungen der Reichweite von EU-Handlungsbefugnissen gegenüber den Mitgliedstaaten begrenzen implizit auch die Reichweite europäischer Zugriffsrechte auf Kompetenzbestände der regionalen Ebene innerhalb der Mitgliedstaaten - insbesondere im Falle der Regionen mit Gesetzgebungszuständigkeiten. Kompetenzverteilung und Einzelermächtigung sind daher gleichermaßen ein regionales wie ein nationales Thema.

- Die Anerkennung der lokalen und regionalen Selbstverwaltung als Teil der „grundlegenden Strukturen“, die die nationale Identität der Mitgliedstaaten ausmachen und von der Union respektiert werden müssen (Art. I-5).
- Die Anerkennung des Wertes kultureller und sprachlicher Diversität (die in einer Reihe von Mitgliedstaaten die Hauptstütze regionaler Identitäten bilden) (Art. I-3).
- Die Anerkennung des Prinzips des territorialen Zusammenhalts als Element der wechselseitigen Solidarität, zu der die Mitgliedschaft in der EU verpflichtet (Art. I-3).
- Und schließlich die aus regionaler Perspektive erfreulichen Neuregelungen zum Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip, die auf einem veränderten Verständnis dieser beiden Grundsätze fußen und die Kontrolle ihrer Anwendung erleichtern (Art. I-9 sowie das neue Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit).

Subsidiarität

Mit den neuen Bestimmungen zu Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit ist den Regionen der eigentliche Durchbruch im Konvent gelungen. Sie werden den Regionen mehr Biss bei der Überwachung der Kommissionsaktivitäten geben und damit implizit sicherstellen, dass die Kommission regionale Anliegen frühzeitiger als bisher in ihre Planungen einbezieht. Die wichtigsten Neuerungen sehen wie folgt aus:

- Im ersten Teil der Verfassung verweist der neue Wortlaut des Subsidiaritätsprinzips nun erstmals explizit auf die regionale und lokale Ebene.
- Im Rahmen ihrer Verpflichtung, „umfangreiche Anhörungen“ durchzuführen, bevor sie einen Gesetzgebungsakt vorschlägt, muss die Kommission künftig der „regionalen und lokalen Dimension“ Rechnung tragen. Was dies in der Praxis bedeuten wird, ergibt sich aus den Entwicklungen, die auf das Governance-Weißbuch der Kommission zurück gehen: es wird Aufgabe des AdR sein, regelmäßige Foren zu organisieren, in deren Rahmen die Kommission Vereinigungen der regionalen und lokalen Selbstverwaltungskörperschaften konsultiert.
- Erstmals erhält der AdR ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH), wenn aus seiner Sicht auf einem der Gebiete, zu denen er obligatorisch gehört werden muss, ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip vorliegt. Zudem kann der AdR den EuGH anrufen, wenn er der Auffassung ist, dass er seitens der Kommission, des Rates oder des Europäischen Parlamentes nicht ordnungsgemäß konsultiert wurde.
- Einige Regionen genießen außerdem das Vorrecht, dass sie eine aktive Rolle bei der Kontrolle der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch das neue Frühwarnsystem für nationale Parlamente einfordern können.

Die Regionen und das Frühwarnsystem

Der zusätzliche Zugang über das Frühwarnsystem (FWS) lohnt einer genaueren Betrachtung. Das FWS erlaubt den nationalen Parlamenten einen frühzeitigen Einblick in Gesetzesvorhaben der Kommission und gibt ihnen die Möglichkeit, begründete Stellungnahmen abzugeben, wenn sie der Meinung sind, das Prinzip der Subsidiarität werde verletzt. Falls ein Drittel der nationalen Parlamente Vorbehalte äußert, muss die Kommission ihren Vorschlag überdenken. Sollten die Parlamente dann immer noch nicht zustimmen, können sie die Streitfrage vor dem EuGH anhängig machen.

Für die Regionen stehen zwei Wege offen, um sich an diesem Prozess zu beteiligen. Zum einen handelt es sich bei den zweiten Kammern einiger nationaler Parlamente um Kammern der Regionen (so z. B. in Österreich und Deutschland), und das FWS kann sowohl durch die ersten als auch die zweiten Kammern nationaler Parlamente in Gang gesetzt werden. Zum anderen hat eine überraschende Initiative seitens der britischen Regierung dazu geführt, dass die nationalen Parlamente nun auch beschließen können, die Regionalparlamente in das Frühwarnsystem einzubeziehen. Sicherlich wird die britische Regierung entsprechend handeln, und ähnliche Regelungen sind in Belgien oder auch in Italien zu erwarten. Dies bedeutet mit anderen Worten, dass die meisten Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen auf die eine oder andere Weise Zugang zum FWS haben.

Das Instrument des Frühwarnsystems ist jedoch auch deshalb von besonderem Interesse, weil es den gesetzgebenden Regionen die Wahl lässt, in Subsidiaritätsfragen den Weg über den AdR zu beschreiten oder innerstaatlich über die nationalen Parlamente vorzugehen. An späterer Stelle werden diese strategischen Optionen nochmals etwas eingehender betrachtet.

Was im Konvent nicht erreicht wurde

Der Konvent hat keineswegs sämtliche Anliegen berücksichtigt, die von Seiten regionaler Akteure formuliert wurden. So wurden dem AdR zwar weitergehende Rechte zugestanden. Seine Forderung, die Stellung eines echten Organs der Europäischen Union zu erhalten – und damit gegenüber seinem derzeitigen Status einer rein beratenden Einrichtung, wie ihn auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss innehat, aufgewertet zu werden –, wurde hingegen nicht erfüllt. Auch wurde die Zahl der Politikfelder, zu denen der AdR gemäß Teil III der Verfassung gehört werden muss, nicht wesentlich erweitert. Ebenfalls kaum Unterstützung fand das Ansinnen, einen obligatorischen Zugang von Regionalvertretern zum Ministerrat in der Verfassung festzuschreiben. Hier wird es weiterhin dabei bleiben, dass die Verfassung diese Möglichkeit zwar zulässt, die Vertretungsfrage aber Sache des nationalen Rechts bleibt und nicht einheitlich für die gesamte Union geregelt wird. Folglich dürfte auch für noch weiter gehende Vorschläge kaum die Aussicht bestehen, dass sie weiter verfolgt

werden. Dies gilt für den Vorschlag der belgischen Regionen, die Stimmen im Rat zwischen nationalen und regionalen Regierungsvertretern aufzuteilen, ebenso wie für den des schottischen Parlaments, einen „Rat für regionale Angelegenheit“ einzurichten, der sich ausschließlich aus Ministern der regionalen Ebene zusammensetzen würde.

Letztlich handelt es sich bei diesen Vorschlägen aus Belgien und Schottland um radikalere Varianten eines generellen Grundanspruchs der legislativen Regionen, der sich im Konvent nicht durchsetzen konnte: nämlich den Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen einen speziellen Verfassungsstatus einzuräumen. Die RegLeg-Regionen waren darauf aus, dass ihre legislativen Funktionen explizit anerkannt werden, da diese sie nicht nur von anderen Regionen und lokalen Gebietskörperschaften unterscheiden, sondern auch eine andere Qualität der Beziehungen zu ihren Bürgern mit sich bringen. Mit Hilfe dieses Sonderstatus wollten sie a) gleichauf mit den Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen an der Gesetzgebung auf europäischer Ebene beteiligt werden und b) klarere Schranken gegen die Übertragung eigener Zuständigkeiten nach Brüssel errichten – dies vor allem durch einen direkten Zugang jeder Region mit Gesetzgebungsbefugnissen zum Europäischen Gerichtshof.

Dass sich der RegLeg-Zusammenschluss so nachdrücklich für einen Sonderstatus einsetzte, hängt aber auch mit dem AdR zusammen. Aus Sicht der gesetzgebenden Regionen ist der AdR, der für die kollektive Interessenrepräsentation aller regionalen und lokalen Gebietskörperschaften – unabhängig von deren innerstaatlichem Gewicht – in der EU zuständig ist, nicht in der Lage, ihre Anliegen angemessen zu vertreten. Angesichts ihres gescheiterten Vorstoßes, einen besonderen Verfassungsstatus zu erlangen, und ihrer zugleich kritischen Sichtweise des AdR stellen die Konventsergebnisse die RegLeg-Regionen vor ein Problem: Hauptgewinner in Subsidiaritätsfragen – vor allem was Anhörungen in der Frühphase der Gesetzgebung und den direkten Zugang zum EuGH anbelangt – ist der AdR, nicht einzelne Regionen oder spezifische Zusammenschlüsse von Regionen.

Vom Konvent zur Regierungskonferenz – und darüber hinaus

Dieses Ergebnis dürfte die Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen kaum zufrieden stellen. Letztlich bleiben ihnen nun, da sich die Verfassungsdebatte auf die Regierungskonferenz zu bewegt, drei (zum Teil komplementäre) Handlungsoptionen: Sie können Druck auf ihre nationalen Regierungen ausüben, damit die Frage eines besonderen Verfassungsstatus erneut in Angriff genommen wird; sie können sich auf nationale Zugangskanäle zu den EU-Entscheidungsprozessen, wie das Frühwarnsystem, konzentrieren, oder aber sie streben Reformen im AdR an, die es ihm ermöglichen, künftig spezifische Interessenlagen verschiedener Mitgliedergruppen besser zu vertreten.

1) *Die Verfassung neu schreiben?* Nachdem nun die Entscheidung über den Konventsentwurf beim Europäischen Rat liegt, ist es nicht im Sinne des AdR, die Kernelemente des Verfassungstextes – besonders seinen Teil I – erneut in Frage zu stellen. Nicht ganz zu Unrecht befürchtet er, dass die Forderung nach Nachverhandlung einzelner Konventsergebnisse weitere Veränderungen zulasten des AdR nach sich ziehen könnte. Der einzige Bereich, wo der AdR Nachbesserungen wünschen wird, sind deshalb die eher technischen Bestimmungen zu den Gemeinschaftspolitiken in Teil III der Verfassung. Dort hofft er auf eine Ausweitung seiner Anhörungsrechte. Diese Position ist durchaus vernünftig. Der Konventsentwurf kann mit dem Pfund wuchern, dass er von einem „breiten Konsens“ getragen wird und mit nur wenigen Gegenstimmen verabschiedet wurde. Auch die RegLeg-Regionen wären gut beraten, sich an diesem Konsens zu orientieren. Einige von ihnen, vor allem die deutschen Bundesländer, werden detaillierte Einzelvorschläge für Teil III vorlegen, um für eine noch schärfere Abgrenzung der EU-Kompetenzen zu sorgen. Dies ist sicherlich auch berechtigt, wenn man bedenkt, dass die Konventsdebatte zu Teil III bei weitem nicht so ausführlich ausfiel wie zu Teil I und II und deshalb besonders verbesserungsbedürftig erscheint. Teil I der Verfassung sollte jedoch nicht angetastet werden. Deshalb sollte auch der Ruf nach einem besonderen Verfassungsstatus nicht neu aufleben. Der Konvent hat diesen Sonderstatus einige Male in Betracht gezogen, ohne dass sich dafür eine Mehrheit gefunden hätte. In der Regierungskonferenz, wo sich sogar Mitgliedstaaten mit gesetzgebenden Regionen (wie Großbritannien und Spanien) weigern dürften, dieses Thema erneut anzugehen, wird sich daran kaum etwas ändern. Wie sollten die Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen vor diesem Hintergrund also agieren? Die Antwort dürfte in einer Kombination der folgenden Optionen 2) und 3) liegen.

2) *Agieren über die Mitgliedstaaten.* Seit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) ist als Muster deutlich erkennbar, dass die Regionen Debatten auf europäischer Ebene regelmäßig dazu genutzt haben, um Konzessionen bezüglich ihrer innerstaatlichen Mitwirkungsrechte an der nationalen Europapolitik auszuhandeln. Die belgischen Regionen, die deutschen und österreichischen Länder verfügen inzwischen in Fragen, die innenpolitisch in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, über umfassende europapolitische Mitwirkungsrechte bei der Formulierung nationaler Verhandlungspositionen. Sie sind ihnen sukzessive als Gegenleistung für ihre Unterstützung auf der europäischen Bühne zugestanden worden. Auch die bereits erwähnte, überraschende Konventsinitiative der britischen Regierung, das Frühwarnsystem für Regionalparlamente zu öffnen, folgte diesem Muster. Natürlich muss dieser Vorstoß nun noch zu Ende geführt werden, indem innerstaatlich gangbare Verfahren entwickelt werden. Gleichermaßen gilt für die Verfahren zur Beteiligung regionaler zweiter Kammern in Deutschland und Österreich oder ähnliche Modelle, dass sie sich am ehesten für Staaten wie Belgien eignen. Zusätzlich könnte es sich als äußerst nützlich erweisen, Wege zu suchen, die über mitgliedstaatliche Einflusskanäle eine gründlichere Konsultation in der Frühphase europäischer Gesetzgebung sicherstellen – beispielsweise

indem der Input regionaler Vertreter, die den jeweiligen mitgliedstaatlichen Delegationen angehören, systematischer in die politikvorbereitenden Arbeitsgruppen des Rates und der Kommission eingebracht wird.

3) *Agieren über den Ausschuss der Regionen:* Selbst eine Stärkung ihrer nationalen Mitwirkungsmöglichkeiten sollte die RegLeg-Regionen jedoch nicht dazu verleiten, dem AdR völlig den Rücken zuzuwenden. In Anbetracht der hohen Wahrscheinlichkeit, dass Reinhold Bocklet, der bayerische Europaminister und derzeitige erste Vizepräsident des AdR, nächster Präsident des AdR wird, ist diese Gefahr zwar (noch) gering. Dennoch sollte grundsätzlich nicht aus den Augen verloren werden, dass der AdR ein wichtiger zusätzlicher Einflusskanal bleibt. Und dies gilt, obwohl seine bunte Zusammensetzung die relativ weitreichenden Reformbeschlüsse, die die RegLeg-Gruppe gerne sehen würde, kaum zulassen dürfte. Umgekehrt dürften nämlich die übrigen AdR-Mitglieder sehr daran interessiert sein, weiterhin aus der Autorität seiner einflussreichsten Mitglieder Nutzen für sich selbst ziehen zu können. Außer Frage steht übrigens, dass die gesetzgebenden Regionen völlig zurecht fordern, der AdR müsse sich ändern. Gemessen an den Erwartungen zum Zeitpunkt seiner Gründung hat er bislang in einer sehr niedrigen Gewichtsklasse gekämpft. Nicht zuletzt, weil der Ausschuss zu sehr damit beschäftigt war, es all seinen Mitgliedern recht zu machen, ist es ihm bis heute nicht gelungen, eine klare Agenda und ein deutliches Profil zu entwickeln. Seine Beratungsergebnisse stellen zu häufig einen zu niedrigen gemeinsamen Nenner dar, als dass sie große Wirkung entfalten könnten. Dies muss sich dringend ändern, da dem AdR künftig die anspruchsvollen Aufgaben zukommen, die Konsultationen der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in der Entwurfsphase europäischer Gesetzgebungsvorhaben zu organisieren und als Kläger gegen Subsidiaritätsverstöße vor dem EuGH aufzutreten. Aber wie kann der AdR die bisherige Politik des „kleinsten gemeinsamen Nenners“ durchbrechen und das notwendige Maß an Kohärenz zwischen Zweck und Wirkungsgrad herstellen, um die RegLeg-Regionen an Bord zu behalten, ohne zugleich seine anderen Mitglieder vor den Kopf zu stoßen? Dafür gibt es eine ganze Reihe möglicher Ansatzpunkte:

- *Weniger, dafür sorgfältiger ausgearbeitete Stellungnahmen vorlegen:* Dabei handelt es sich keineswegs um einen völlig neuen Vorschlag. Jacques Delors hatte dies bereits im Jahr 1994 angemahnt, als der AdR seine Arbeit aufnahm. Große Beachtung wurde seinem Rat jedoch nie geschenkt. Qualitativ hochwertige Politikbeiträge erhöhen die Glaubwürdigkeit und den Einfluss. Um dies aber zu erreichen, muss die politische Agenda des AdR wesentlich straffer gemanagt werden als das bisher der Fall ist.
- *Die Strukturen der Meinungsbildung überdenken:* Die Meinungsbildung im AdR erfolgt entlang der Zugehörigkeit zu nationalen Delegationen und politischen Parteilagern. Zweckmäßiger schiene es, diese zusätzlich (oder stattdessen?) entlang der dort vertretenen unterschiedlichen Typen regionaler/lokaler Selbstverwaltung zu organisieren. Vorschläge in dieser Richtung wurden bereits in den

Anfangsjahren des AdR von verschiedenen Gruppierungen lokaler Körperschaften, später dann regelmäßig von den gesetzgebenden Regionen lanciert. Allerdings ist die Diskussion dieser Vorschläge zu häufig auf Abwege geraten, indem am Ende nur die Option einer grundsätzlichen Aufteilung des AdR in zwei „Kammern“ debattiert wurde. Eine solche Lösung würde deutlich über das Ziel hinaus schießen. Weshalb wird nicht eher in die Richtung gedacht, eigene Sekretariate innerhalb des AdR für RegLeg oder beispielsweise Eurocities einzurichten, oder auch für die Regionen mit reinen Verwaltungsbefugnissen? Die Bildung entsprechender Gruppen im AdR würde die funktionalen Unterschiede zwischen den dort vertretenen regionalen und lokalen Gebietskörperschaften bzw. ihrer Rolle im EU-Entscheidungsprozess viel besser als bisher widerspiegeln: lokale Gebietskörperschaften, die für Detailfragen der Rechtsumsetzung verantwortlich sind, Verwaltungsregionen mit ihren eher strategischen Aufsichtsfunktionen bei der Implementierung sowie gesetzgebende Regionen mit ihrem weitergehenden Anspruch, das EU-Recht selbst mitzugestalten, von dem ihre innerstaatlichen Legislativkompetenzen letztlich betroffen sind. Funktionale Gruppierungen der Regionen könnten deshalb einen möglichen Ausweg aus der Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners bilden und würden den AdR besser in die Lage versetzen, wirklich den Interessen all seiner Mitglieder zu dienen.

- *Die Verfahren für die neuen AdR-Aufgaben bei Konsultationen und Subsidiaritätsklagen verschlanken:* Für den erstgenannten Bereich der Anhörungen in der Entwurfsphase von Gesetzgebungsvorhaben muss der AdR befähigt werden, Meinungen rasch zu sammeln und abzustimmen. Für Subsidiaritätsklagen vor dem EuGH müssen Mechanismen geschaffen werden, die gewährleisten, dass er wirklich nur in wohlbegründeten Fällen Verfahren vor dem Gerichtshof anhängig macht. Für beides dürfte das AdR-Plenum nicht der richtige Ort sein. Und doch würden AdR-Entscheidungen in beiden Teilbereichen davon profitieren, wenn sie mit der Autorität des Plenums beschlossen würden. Deshalb stellt sich die Frage, ob, selbstverständlich bei gleichzeitiger Sicherung der nötigen *checks and balances*, die Autorität des Plenums nicht auf kleinere Formationen übertragen werden kann. Der AdR hat schließlich das Recht, über seine Geschäftsordnung und prozedurale Fragen eigenständig zu entscheiden. Er sollte dieses Recht nutzen, um die bisherigen Verfahren an seine neuen, anspruchsvolleren Aufgaben anzupassen.

Neues Denken für eine neue Architektur

Die Regionen – gleich ob sie nun unter dem Dach von RegLeg agieren oder nicht dazu gehören – müssen mit anderen Worten damit anfangen, eingefahrene Denkmuster zu überwinden. Im Konvent gescheiterte Forderungen erneut in die Regierungskonferenz hinein zu tragen, wäre reine Muskelspielerei und könnte damit enden, dass die bereits erzielten Fortschritte zunichte gemacht werden. Zum gegenwärtigen

Zeitpunkt besteht für die RegLeg-Regionen keine realistische Aussicht auf einen besonderen Verfassungsstatus. Deshalb sollten sie diese Idee zunächst fallen lassen und einen günstigeren Zeitpunkt abwarten. Was sie hingegen jetzt angehen sollten, ist die Suche nach Verfahrenslösungen, um ihre neuen Zugangsmöglichkeiten über die Mitgliedstaaten und den Ausschuss der Regionen optimal nutzen zu können. Der AdR mag eine sperrige Einrichtung sein. Dennoch ist er der Hauptnutznießer des wachsenden Konsenses, dass die Regionen stärker in die EU-Entscheidungsprozesse eingebunden werden sollten. Es muss im Interesse aller Regionen und lokalen Gebietskörperschaften liegen, dass diese stärkere Einbindung auch tatsächlich funktioniert.