

**Hamburger Studien  
zum Europäischen und Internationalen Recht**

---

**Band 9**

# **Der Ausschuß der Regionen (Artikel 198 a – c EG-Vertrag)**

**Einstieg der Europäischen Union  
in einen kooperativen Regionalismus?**

**Von**

**Robert Theissen**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**ROBERT THEISSEN**

**Der Ausschuß der Regionen (Artikel 198 a – c EG-Vertrag)**

**Hamburger Studien**  
**zum Europäischen und Internationalen Recht**

---

Herausgegeben von

**Thomas Bruha, Meinhard Hilf, Hans Peter Ipsen,  
Rainer Lagoni, Ingo von Münch, Gert Nicolaysen**

**Band 9**

# **Der Ausschuß der Regionen (Artikel 198 a – c EG-Vertrag)**

**Einstieg der Europäischen Union  
in einen kooperativen Regionalismus?**

**Von**

**Robert Theissen**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Theissen, Robert:**

Der Ausschuss der Regionen (Artikel 198 a-c EG-Vertrag) :  
Einstieg der Europäischen Union in einen kooperativen  
Regionalismus? / von Robert Theissen. – Berlin : Duncker und  
Humblot, 1996

(Hamburger Studien zum europäischen  
und internationalen Recht ; Bd. 9)

Zugl.: Hamburg, Univ., Diss., 1996

ISBN 3-428-08835-2

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0945-2435

ISBN 3-428-08835-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 

## ***Meinen Eltern***



## Vorwort

Diese Arbeit lag dem Fachbereich Rechtswissenschaft I der Universität Hamburg im Wintersemester 1995/96 als Dissertation vor. Das Manuskript wurde im Oktober 1995 abgeschlossen.

Mein ganz besonderer und herzlicher Dank gilt Frau Ulla Kalbfleisch-Kottsieper, die mir in unschätzbare Weise bei der Erstellung dieser Arbeit geholfen hat. Dies bezieht sich zunächst auf die fachliche Unterstützung, die sie mir hat zukommen lassen: Ohne die zahlreichen Unterlagen, Einzel- und Hintergrundinformationen sowie die geduligen Antworten auf zahllose Fragen wäre die Arbeit nicht in dieser Form möglich gewesen. Darüber hinaus gilt mein besonderer Dank aber ihrem stetigen Zuspruch und den vielen Aufmunterungen, die sie mir stets selbstlos hat zukommen lassen und mit denen sie mir auch durch Zeiten hindurchhalf, in denen mir die Fertigstellung der Arbeit weniger sicher vor Augen stand. Die Freundschaft zu ihr ist eines der wertvollsten Ergebnisse dieser Arbeit.

Daneben gilt mein besonderer Dank dem juristischen Berater des Rates a.D. Herrn Dr. Bernhard Schloh, der mir sowohl zunächst in Brüssel als auch später in Hamburg wertvolle Unterstützung gewährt hat. Die Gespräche mit ihm waren ebenso ergiebig wie seine zahlreichen Korrekturen und Anmerkungen.

Für die erhaltene Unterstützung danke ich ferner Herrn Richard Arnold vom Staatsministerium Baden-Württemberg, der mir zur richtigen Zeit den richtigen Kaffee in die Hand gedrückt hat und immer ein offenes Ohr für meine Fragen hatte, sowie Herrn Christian Engel von der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen, Herrn Norbert Schöbel vom Ausschuß der Regionen sowie Prof. De Schutter vom P.I.L.C.-Programm der V.U.B. Brüssel, der es mir durch seine spontane Bereitschaft, eine "Zeitung" zu gründen, ermöglichte, einen Presseausweis zu den Vollversammlungen des Ausschusses der Regionen zu erlangen.

Zu danken ist ferner meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Gert Nicolaysen, für seine Unterstützung und die rasche Erstellung des Erstgutachtens, sowie Herrn Prof. Dr. Meinhard Hilf für die aufopfernd schnelle Anfertigung des Zweitgutachtens.

Schließlich möchte ich meinen Eltern danken, durch deren Unterstützung es mir möglich war, mich intensiv meinen wissenschaftlichen Studien zu widmen,



sowie meiner Freundin, die mich durch geduldigen Zuspruch stets aufs neue motivierte.

Hamburg, im Mai 1996

Robert Theissen

## **Gliederungsübersicht**

A. Einleitung.....	31
I. Europäische Integration und Regionalismus.....	32
II. "Europa der Regionen" contra "Europa der Vaterländer".....	33
III. Zunehmende internationale Einbeziehung der Regionen.....	35
IV. Aufgabenstellung.....	41
B. Strukturen und Kompetenzen europäischer Regionen.....	42
I. Begriff der "Region".....	42
II. Übersicht über die Strukturen der Mitgliedstaaten.....	43
III. Kategorisierung.....	56
C. Die Entwicklung zum Ausschuß der Regionen.....	59
I. Entwicklung regionaler Zusammenarbeit.....	59
II. Diskussionsbeiträge der Gemeinschaftsorgane.....	93
III. Zusammenfassung und Einschätzung.....	102
D. Vorschriften zum Ausschuß der Regionen.....	106
I. Aufgaben im Rahmen der Gemeinschaftsrechtsetzung.....	106
II. Zusammensetzung.....	151
III. Der Ausschuß im institutionellen Gefüge der Gemeinschaft.....	206
IV. Organe und Organisation des Ausschusses.....	221
V. Klagebefugnisse wegen einer Verletzung der Anhörungspflicht.....	237
VI. Zukünftige Entwicklung des Ausschusses der Regionen.....	279
E. Zusammenfassung und Ergebnis.....	285
I. Der Ausschuß der Regionen als "Nebenorgan".....	285

II. Einstieg in einen "kooperativen Regionalismus" .....	286
III. Der Ausschuß als Grundstein für ein "Europa mit Regionen"? .....	289
Anhang I: Artikel 198 a-c EGV .....	290
Anhang II: Geschäftsordnung und Anweisungen des Präsidenten zur Arbeitsweise der Fachkommissionen .....	292
Literaturverzeichnis .....	313
Index .....	340

## **Inhaltsverzeichnis**

A. Einleitung.....	31
I. Europäische Integration und Regionalismus.....	32
II. "Europa der Regionen" contra "Europa der Vaterländer".....	33
1. "Europa der Regionen".....	34
2. "Europa mit Regionen".....	35
III. Zunehmende internationale Einbeziehung der Regionen.....	35
1. Anerkennung der Regionen durch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.....	36
2. Beratende Funktion der Regionen und Kommunen im Europarat.....	37
3. Die Regionen in der Europäischen Union.....	37
a) Kooperation im Regionalismus und im Föderalismus.....	38
aa) "Kooperativer Föderalismus".....	38
bb) "Kooperativer Regionalismus".....	39
b) Regionalrelevante Änderungen durch den Vertrag über die Euro- päische Union.....	40
IV. Aufgabenstellung.....	41
B. Strukturen und Kompetenzen europäischer Regionen.....	42
I. Begriff der "Region".....	42
II. Übersicht über die Strukturen der Mitgliedstaaten.....	43
1. Belgien.....	43
2. Dänemark.....	45
3. Deutschland.....	45
4. Finnland.....	46
5. Frankreich.....	47

6. Griechenland.....	48
7. Irland.....	48
8. Italien.....	49
9. Luxemburg.....	51
10. Niederlande.....	51
11. Österreich.....	52
12. Portugal.....	52
13. Schweden.....	53
14. Spanien.....	53
15. Vereinigtes Königreich.....	55
III. Kategorisierung.....	56
1. Drei Bundesstaaten.....	56
2. Zwei regionalisierte Staaten.....	57
3. Drei dezentralisierte Staaten.....	57
4. Sieben grundsätzlich unitarische Staaten.....	57
C. Die Entwicklung zum Ausschuß der Regionen.....	59
I. Entwicklung regionaler Zusammenarbeit.....	59
1. Die Regionalpolitik der Gemeinschaft.....	60
a) Überblick über die Entwicklung der Regionalpolitik der Euro- päischen Gemeinschaft.....	60
b) Auswirkung der Regionalpolitik auf die regionale Ebene.....	63
aa) Das "Prinzip der Partnerschaft".....	64
bb) Die beratenden Ausschüsse der Kommission.....	64
(1) Der Fondsausschuß.....	65
(2) Der Ausschuß für Regionalpolitik.....	65
(3) Besetzung der Ausschüsse.....	66
c) Bewertung der Rolle der Regionen.....	67
aa) Die Regionen innerhalb der Regionalpolitik der EG.....	67
bb) Die Regionen im Rahmen von Gemeinschaftsprogrammen.....	67
cc) Die Regionen im Rahmen sonstiger Förderprogramme.....	68

dd) Weiterreichende Konsequenz europäischer Regionalpolitik.....	68
2. Der Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften.....	69
a) Überblick .....	69
aa) Zusammensetzung .....	70
bb) Aufgaben .....	70
(1) Erweitertes Aufgabenfeld des Beirats der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften.....	71
(2) Art der Mitarbeit.....	71
(3) Wertung.....	72
cc) Bedeutung des Beirats der regionalen und lokalen Gebiets- körperschaften.....	72
b) Initiativen zur Schaffung des Ausschusses der Regionen.....	73
3. Die Bemühungen der deutschen Bundesländer.....	74
a) Ausgangssituation.....	74
aa) Die Situation der Länder bis zur Einheitlichen Europäischen Akte (1987).....	74
bb) Die Bedeutung der EEA für die Länder.....	75
cc) Dynamik der Integration nach Ratifizierung der EEA.....	76
b) Tätigkeiten auf nationaler Ebene.....	77
aa) Die "Zehn Münchener Thesen".....	77
bb) Arbeitsgruppe Europa der Regionen der Länder.....	78
cc) Vorlage des Abschlußberichts: Vier Elemente zur Schaffung eines"Europa der drei Ebenen" .....	79
(1) Verankerung des Subsidiaritätsprinzips.....	80
(2) Vertretung der Länder im Rat.....	80
(3) Klagerecht der Länder und Regionen vor dem Europäischen Gerichtshof.....	81
(4) Schaffung eines Regionalorgans.....	82
dd) Vier Forderungen an die Bundesregierung.....	82
ee) Einschaltung des Bundesrates.....	83
c) Internationalisierung der Bemühungen.....	84
aa) Die erste "Konferenz der Regionen".....	84

bb)	Der Einfluß der deutschen Bundesländer.....	85
cc)	Das Regionalorgan als Kompromiß gesamteuropäischer regionaler Interessen.....	86
4.	Die Versammlung der Regionen Europas.....	87
a)	Überblick.....	87
aa)	Entstehung.....	88
bb)	Zusammensetzung.....	88
cc)	Ziele.....	89
b)	Initiativen zur Schaffung des Ausschusses der Regionen.....	90
5.	Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas.....	91
a)	Überblick.....	91
aa)	Entstehung.....	91
bb)	Zusammensetzung.....	92
cc)	Ziele.....	93
b)	Initiativen zur Schaffung des Ausschusses der Regionen.....	93
II.	Diskussionsbeiträge der Gemeinschaftsorgane.....	93
1.	Die Rolle des Europäischen Parlaments.....	93
a)	Anerkennung der Regionen als Mittler.....	94
b)	Tätigkeit des Europäischen Parlaments in der Folge der Luxemburger Erklärung (1983).....	95
aa)	"Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union" (1984).....	95
bb)	"Resolution des Europäischen Parlaments zur Rolle der Regionen beim Aufbau eines demokratischen Europas" (1984).....	96
cc)	Bewertung.....	96
c)	Die "Gemeinschaftscharta der Regionalisierung" (1988).....	97
aa)	Inhalt.....	97
bb)	Bewertung.....	98
d)	Der Vertragsänderungsentwurf des Parlaments (1990).....	99
2.	Die Einstellung der Kommission.....	100
a)	Eigener Vorschlag.....	100
b)	Motive.....	100

3. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß.....	101
III. Zusammenfassung und Einschätzung.....	102
D. Vorschriften zum Ausschuß der Regionen.....	106
I. Aufgaben im Rahmen der Gemeinschaftsrechtsetzung.....	106
1. Beratungsfunktion.....	107
a) Obligatorische Stellungnahme.....	107
aa) Mitwirkung im Rahmen der "neuen Gemeinschaftskompetenzen".....	108
bb) Mitarbeit im Rahmen des EFRE und des Kohäsionsfonds.....	108
b) Fakultative Stellungnahme.....	109
aa) Anrufung des Ausschusses der Regionen im Ermessen des Rates und der Kommission.....	109
bb) Einschätzung.....	110
c) Akzessorische Stellungnahme.....	111
aa) Anbindung an "spezifische regionale Interessen".....	112
bb) Einschätzung.....	113
d) Selbstbefassungsrecht.....	114
aa) Potentielle Interessengebiete zur Abgabe von Initiativstellungen.....	114
bb) Umfang des Selbstbefassungsrechts.....	116
(1) Keine Erwähnung des Ausschusses der Regionen außerhalb des EG-Vertrages.....	117
(2) Erweiterung des Wirkungskreises über den EG-Vertrag hinaus durch das fakultative Stellungnahmerecht ?.....	118
(3) Auswirkungen des allgemeinen "Prinzips der Bürgernähe" des EU-Vertrages.....	118
(4) Zwischenergebnis.....	119
cc) Einschätzung.....	119
e) Zeitpunkt und Fristsetzung zur Abgabe einer Stellungnahme.....	120
2. Aspekte der beratenden Funktion.....	122
a) Beratende Stellungnahmen im Lichte der Begründungspflicht von Gemeinschaftsrechtsakten.....	122



aa)	Anwendbarkeit der Begründungspflicht auf alle Fälle des obligatorischen Stellungnahmerechts ?.....	122
bb)	Reichweite der Begründungspflicht.....	123
cc)	Ergebnis.....	124
b)	Analyse der theoretischen Wirkung der Beratungsfunktion.....	124
aa)	Aufgaben der Gemeinschaft unter beratender Mitwirkung des Ausschusses der Regionen im Bereich der "neuen Kompetenzen" .....	124
(1)	Jugendbildung.....	124
(2)	Kulturpolitik.....	126
(3)	Gesundheitspolitik.....	126
(4)	Transeuropäische Netze.....	127
bb)	Spezifische Natur dieser Bereiche mit obligatorischer Anhörung	128
(1)	Direkte Umsetzbarkeit der Gemeinschaftspolitiken in den Bereichen Bildung, Kultur und Gesundheitswesen.....	128
(2)	Rolle des Ausschusses der Regionen im Rahmen dieser Politiken .....	130
(3)	Transeuropäische Netze: Inbegriff des Ausbaus des Binnenmarktes.....	130
cc)	Einschätzung der Rolle des Ausschusses der Regionen im Bereich der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds.....	131
dd)	Zusammenfassung .....	134
c)	Komponenten der gemeinschaftsrechtlich vorgesehenen Beratungsfunktion.....	134
aa)	Verfassungsrechtliches Element .....	134
bb)	Repräsentatives Element.....	135
cc)	Kontrollierendes Element.....	136
dd)	Dialog-Element.....	137
ee)	Initiatives Element.....	138
3.	Funktion des Ausschusses der Regionen jenseits der unmittelbaren Beratungsfunktion.....	139
a)	Der Ausschuß der Regionen als Informationsquelle der Regionen und Kommunen.....	139

b)	Stärkere Identifikation der dritten Ebene mit der Gemeinschafts-politik.....	140
c)	Der Ausschuß der Regionen als Beitrag zu einem bürgernäheren Europa.....	141
aa)	Selbstverständnis des Ausschusses der Regionen.....	141
bb)	Konsequenzen.....	141
cc)	Konkurrenz zum Bürgerbeauftragten des Europäischen Parla-ments ?.....	143
d)	Netzwerkbildung.....	144
aa)	Veranstaltung der Informationsbörse "Direktoria" zusammen mit der Kommission.....	144
bb)	Sinkende Rolle der Versammlung der Regionen Europas.....	145
e)	Verstärkung nationaler Dezentralisierungsdiskussionen durch den Ausschuß der Regionen.....	146
f)	Der Ausschuß der Regionen als "Wächter des Subsidiaritäts-prinzips".....	147
aa)	Gemeinschaftsrechtliche Probleme.....	147
bb)	Reaktion: Bildung einer "Sonderkommission für Institutionelle Fragen".....	148
cc)	Arbeit der "Sonderkommission Institutionelle Angelegenheiten" zum Subsidiaritätsprinzip.....	149
(1)	Erster Bericht der Sonderkommission im November 1994...	150
(2)	Weiterer Gang der Arbeiten.....	150
(3)	Bewertung.....	151
II.	Zusammensetzung.....	151
1.	Herkunft der Mitglieder.....	151
a)	Überblick.....	152
aa)	Sitzverteilung nach Mitgliedstaaten.....	152
bb)	Verteilung der Sitze auf regionale und lokale Gebietskörper-schaften.....	153
(1)	Übersicht über die im Ausschuß der Regionen vertretenen Gebietskörperschaften nach Mitgliedstaaten.....	153
(2)	Einteilung.....	155
cc)	Gruppenbildung innerhalb der Plenarversammlung.....	156

(1) Gruppenbildung nach Mitgliedstaaten.....	156
(2) Regionen und Kommunen.....	156
(3) Nord-Süd-Interessenkonflikt.....	157
(4) Fraktionsbildung der Parteien.....	158
(5) Einschätzung.....	159
b) Untersuchung der Zulässigkeit der Entsendung von Angehörigen der nationalen Ebene in den Ausschuß der Regionen.....	159
aa) Wortlautinterpretation.....	161
(1) Interpretation des Terminus "regionale und lokale Gebietskörperschaft".....	161
(2) Interpretation des Terminus "Vertreter" anhand der Vorschrift zur Zusammensetzung des Rates nach dem EWG-Vertrag.....	162
(3) Interpretation des Terminus "Vertreter" anhand der Vorschrift zur Zusammensetzung des Rates nach dem EG-Vertrag.....	163
bb) Historische Interpretation: Berücksichtigung der Bemühungen der deutschen Bundesländer ?.....	164
cc) Teleologische Interpretation: Auswirkungen der beratenden Funktion.....	164
dd) Ergebnis.....	165
c) Vorgaben für die Sitzverteilung an regionale und lokale Gebietskörperschaften durch das Gemeinschaftsrecht.....	166
aa) Rechtsauffassung des Rates.....	167
bb) Vergleich mit dem Wirtschafts- und Sozialausschuß.....	168
(1) Rechtssache CIDA/Rat.....	168
(2) Übertragung des Rechtsgedankens aus der Rechtssache CIDA/Rat auf die Zusammensetzung des Ausschusses der Regionen.....	169
cc) Interpretation der Bezeichnung als "Ausschuß der Regionen".....	170
(1) Bezeichnung des Ausschusses als "Ausschuß der Regionen".....	170
(2) Würdigung.....	171
dd) Wortlautinterpretation.....	172
(1) Vertreter der "regionalen und lokalen Gebietskörperschaften".....	172

(2) Würdigung der vorgebrachten Argumente.....	173
(3) Umkehrschluß: Gleichfalls keine Pflicht zur Entsendung von Vertretern regionaler Gebietskörperschaften.....	173
(4) Ergebnis der Wortlautinterpretation.....	174
ee) Teleologische Interpretation: Einfluß der Politikbereiche mit obligatorischer Anhörung des Ausschusses der Regionen.....	174
(1) Anhörung im Bereich der "neuen Kompetenzen".....	175
(2) Anhörung im Bereich des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung.....	175
(3) Einschätzung.....	177
ff) Einfluß des Effektivitätsgrundsatzes.....	178
(1) Benennung lokaler Vertreter zur Vermeidung eines "Insichgeschäfts" im Hinblick auf die Teilnahme von Regionalvertretern im Rat.....	178
(2) Kritik.....	179
(3) Effektivität durch Repräsentativität ?.....	179
(4) Kritik.....	180
gg) Grundsatz der Verfassungssouveränität der Mitgliedstaaten.....	182
hh) Ergebnis.....	183
d) Zusammenfassung.....	183
2. Die Mitglieder des Ausschusses der Regionen.....	184
a) Verfahren zur Bestellung der Mitglieder und deren Stellvertreter.....	184
aa) Nominierung durch die Mitgliedstaaten.....	185
(1) Keine Verfahrensbeteiligung der Regionen und Kommunen nach dem Gemeinschaftsrecht.....	185
(2) Keine Verfahrensbeteiligung der regionalen und lokalen Interessenverbände.....	186
(3) Keine Verfahrensbeteiligung der Kommission.....	186
bb) Ernennung durch den Rat.....	187
(1) Verfahren zur Ernennung der Wirtschafts- und Sozial- ausschuß-Mitglieder.....	188
(2) Vergleich: Kein ausdrückliches Ermessen des Rates bei Ernennung der Mitglieder des Ausschusses der Regionen....	188
(3) Formelles Prüfungsrecht des Rates.....	189

(4) Materielles Prüfungsrecht des Rates.....	189
(5) Aber: Kein eigenes Auswahlermessen des Rates.....	190
b) Definition des Mandats der Mitglieder und ihrer Stellvertreter.....	190
aa) Reichweite des Gebotes der Weisungsfreiheit und vollen Unabhängigkeit.....	191
(1) Keine Einzelvertretung von Regionen und Kommunen im Ausschuß der Regionen.....	191
(2) Vergleich: Die Weisungsfreiheit von Kommissions- und Rechnungshofmitgliedern.....	191
bb) Ausübung der Tätigkeit "zum allgemeinen Wohl der Gemein- schaft".....	193
c) Erfordernis einer demokratischen Legitimation der Mitglieder.....	194
aa) Keine Verankerung im Gemeinschaftsrecht.....	194
bb) Verfahrensweisen der Mitgliedstaaten im Zuge der Nominie- rungen.....	195
cc) Erfordernis einer demokratischen Legitimation als Konsequenz des Gebotes der Weisungsfreiheit und Unabhängigkeit.....	195
dd) Ergebnis.....	197
d) Vorschriften zur Stellvertretung von Ausschußmitgliedern.....	197
aa) Stellvertretungsregelung in der Geschäftsordnung des Wirt- schafts- und Sozialausschusses.....	197
bb) Stellvertretungsregelung in der Geschäftsordnung des Aus- schusses der Regionen.....	198
cc) Gründe für Bestellung separater Mitglieder als Stellvertreter.....	199
e) Inkompatibilität.....	199
aa) Unvereinbarkeit mit Mitgliedschaft in den übrigen Organen und Institutionen der Gemeinschaft.....	200
bb) Insbesondere: Keine Vertretung im Rat durch Ausschußmit- glieder.....	201
f) Amtszeit der Ausschußmitglieder.....	202
aa) Mandatsbeendigung aufgrund des <i>effet utile</i> ?.....	203
bb) Aber: ad-personam-Mandat der Mitglieder.....	204
g) Vorrechte und Befreiungen.....	204
h) Aufwandsentschädigung.....	205

III. Der Ausschuß im institutionellen Gefüge der Gemeinschaft.....	206
1. Die Position des Ausschusses der Regionen im EG-Vertrag.....	206
a) Kein Organ.....	206
b) Konsequenzen des mangelnden Organstatus.....	207
aa) Kein Recht zur Erhebung einer Untätigkeitsklage.....	207
bb) Keine Haftung der Gemeinschaft.....	207
cc) Regelung des Sitzes.....	208
2. Verhältnis des Ausschusses der Regionen zu anderen Gemeinschaftsorganen.....	208
a) Verhältnis zur Kommission.....	209
aa) Anwesenheit von Kommissionvertretern bei Plenarversammlungen und in den Fachkommissionen.....	209
bb) Gemeinsames Arbeitsprogramm Kommission/Ausschuß der Regionen.....	210
b) Verhältnis zum Rat.....	211
c) Verhältnis zum Europäischen Parlament.....	212
aa) Der "Arbeitsvertrag" zwischen dem Europäischen Parlament und dem Ausschuß der Regionen.....	212
bb) Bisherige Ergebnisse.....	213
d) Bewertung.....	214
3. Gemeinschaftsrechtliche Anerkennung eines dreistufigen Aufbaus der Gemeinschaft durch Einsetzung des Ausschusses der Regionen ?.....	214
a) Keine Anerkennung der dritten Ebene durch den EWG-Vertrag.....	215
b) Auswirkung der Einbeziehung der unterstaatlichen Ebene im EG-Vertrag.....	215
aa) Schutz der Mitwirkungsbefugnisse des Ausschusses der Regionen durch den EG-Vertrag.....	216
bb) Weitergehende Bedeutung der Nennung im EG-Vertrag ?.....	217
(1) Keine ausdrücklichen Entscheidungsbefugnisse für die dritte Ebene durch den EG-Vertrag.....	217
(2) Begründung für die Nicht-Einbeziehung.....	217
(3) Auswirkung des Grundsatzes der Verfassungssouveränität auf die rechtliche Stellung der dritten Ebene.....	218
c) Ergebnis.....	219

4.	Zwischenergebnis: Auswirkungen der Einsetzung des Ausschusses der Regionen auf die Verfassungsprinzipien der Gemeinschaft.....	219
IV.	Organe und Organisation des Ausschusses.....	221
1.	Geschäftsordnung.....	221
a)	Genehmigungspflicht durch den Rat.....	221
b)	Entstehung der Geschäftsordnung.....	222
2.	Plenarversammlung.....	224
a)	Einberufung.....	224
b)	Beschlußfassung.....	225
3.	Präsidium.....	226
4.	Präsident.....	227
a)	Interne Aufgaben des Präsidenten.....	227
b)	Externe Aufgaben des Präsidenten.....	229
c)	Wahl des ersten Präsidenten am 9. März 1994.....	229
aa)	Ausgangssituation.....	230
bb)	Vier Kandidaten.....	230
cc)	Ergebnis.....	232
dd)	Einschätzung.....	232
5.	Fachkommissionen und Unterausschüsse.....	233
6.	Interne Arbeitsorganisation.....	234
a)	Gemeinsame Dienste mit dem Wirtschafts- und Sozialausschuß.....	234
b)	Kabinett des Präsidenten.....	236
c)	Generalsekretariat.....	236
V.	Klagebefugnisse wegen einer Verletzung der Anhörungspflicht.....	237
1.	Zulässigkeit der Klageerhebung in allen Fällen der Verletzung der obligatorischen Anhörungspflicht.....	238
a)	Gerichtshof: "Rechtswirkung" der Organhandlung entscheidend.....	239
b)	Verbot des Erlasses harmonisierender Maßnahmen.....	239
c)	Rechtswirkung bisher durchgeführter Förderungsprogramme am Beispiel des ERASMUS-Programms.....	240
d)	Rechtsprechung des EuGH zu weiteren Förderprogrammen.....	241

e)	Übertragung der Rechtsgedanken auf die "neuen Kompetenzen" der Gemeinschaft.....	242
f)	Zwischenergebnis.....	242
2.	Klagebefugnis zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage zum Schutz der Anhörungsrechte.....	243
a)	Grundsätzlich: Klageerhebung durch die Kommission als "Hüterin der Verträge".....	243
aa)	Zuständigkeit der Kommission als "Hüterin der Verträge".....	244
bb)	Negative Aspekte der Wahrnehmung der Anhörungsrechte des Ausschusses der Regionen durch die Kommission.....	244
b)	Prüfung der Legitimation des Ausschusses der Regionen zur Erhebung einer Individualklage.....	246
aa)	Überlegungen des Generalanwalts van Gerven zur Zulässigkeit der Erhebung einer Individualklage durch das Europäische Parlament.....	246
bb)	Erhebung der Individualklage durch "juristische Personen".....	247
(1)	Das Europäische Parlament als "juristische Person" nach GA van Gerven.....	247
(2)	Rückschlüsse auf den Status des Ausschusses der Regionen.....	248
(3)	Bewertung .....	248
cc)	Nichtigkeitsklage bei "unmittelbarem und individuellen Betroffensein".....	249
(1)	Unmittelbare und individuelle Betroffenheit des Europäischen Parlaments bei Verletzung seiner Anhörungsrechte nach GA van Gerven .....	249
(2)	Kritische Würdigung der Überlegungen GA van Gervens anhand des Rechtsgedankens der Individualklage.....	251
dd)	Zwischenergebnis.....	252
c)	Prüfung der Legitimation des Ausschusses der Regionen zur Klageerhebung analog Art. 173 III EGV.....	252
aa)	Keine Aktivlegitimation nach dem Wortlaut der Vorschrift.....	253
bb)	Vergleichbare Situation zum Europäischen Parlament aufgrund des EWG-Vertrages.....	254
cc)	Zugeständnis eines Klagerechts an das Europäische Parlament zum "Schutz seiner Befugnisse" durch den EuGH in der Rechtssache Tschernobyl.....	254



dd) Urteilsbegründung in der Rechtssache Tschernobyl.....	255
ee) Übertragung der Rechtsgedanken aus der Rechtssache Tschernobyl auf die Situation des Ausschusses der Regionen.....	256
(1) Kein Gewährleistung der Wahrung der Anhörungsrechte durch Inzidentprüfung im Rahmen von Klagen Drittbetroffener.....	257
(2) Keine Möglichkeit der Erhebung einer Untätigkeitsklage.....	257
(3) Kein Recht zur Nebenintervention.....	258
(4) Zusätzlicher Faktor: Politische Stellung des Ausschusses der Regionen im Vergleich zum Europäischen Parlament.....	258
(5) Zusammenfassung.....	259
ff) Beratende Funktion des Ausschusses der Regionen als Bestandteil des institutionellen Gleichgewichts des EG-Vertrages.....	259
(1) Der Begriff des institutionellen Gleichgewichts in der frühen Rechtsprechung des EuGH.....	260
(2) Der Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts in der Literatur.....	261
(3) Definition des institutionellen Gleichgewichts durch den EuGH in der Rechtssache Tschernobyl.....	262
(4) Vergleich der Definition des EuGH mit der Kritik der Literatur.....	263
(5) Umfang des Begriffs institutionelles Gleichgewicht aufgrund der Dogmatik des EuGH.....	264
(6) Konsequenzen aus der Dogmatik des EuGH.....	265
gg) Zwischenergebnis.....	266
d) Klageerhebung durch den Rat oder einen Mitgliedstaat.....	266
e) Prüfung der Möglichkeit der abstrakten Normenkontrolle durch regionale und kommunale Gebietskörperschaften.....	266
aa) Rechtsprechung vor Inkrafttreten des EU-Vertrages: Rechtssache Differdange und Rechtssache Wallonien und Glaverbel....	267
bb) Weite Auslegung des Begriffs "Mitgliedstaat" nach Inkrafttreten des EU-Vertrages ?.....	268
(1) Pro: Auswirkungen des verstärkten Schutzes der Regionen aufgrund des EU-Vertrages.....	268
(2) Contra: Rechtsgedanke der abstrakten Normenkontrolle.....	269

(3) Contra: Heterogenität der regionalen Ebene.....	269
cc) Zwischenergebnis.....	270
f) Prüfung der Legitimation der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zur Erhebung einer Individualklage.....	270
aa) Aktivlegitimation der Regionen und Kommunen.....	270
bb) Befugnis der Regionen zur Klage "gegen die an sie ergangenen Entscheidungen".....	271
(1) Erlaß im Bereich "Wirtschaftlicher und Sozialer Zusammenhalt" ?.....	271
(2) Erlaß von Entscheidungen im Bereich der "neuen Kompetenzen" der Gemeinschaft ?.....	272
cc) Befugnis der Regionen zur Klage gegen "sonstige Entscheidungen".....	272
(1) Definition der "Entscheidung" nach dem EuGH.....	273
(2) Unmittelbare und individuelle Betroffenheit.....	274
dd) Zwischenergebnis.....	275
g) Zusammenfassung.....	275
3. Begründetheit einer Nichtigkeitsklage bei Verletzung "wesentlicher Formvorschriften".....	276
a) Rechtsfolgen der Verletzung der Anhörungspflicht des Europäischen Parlaments.....	276
b) Allgemein: Zweck der Formvorschrift.....	277
c) Wesentlichkeit aufgrund der primärrechtlichen Verankerung der unterstaatlichen Mitwirkung.....	278
4. Zusammenfassung.....	278
VI. Zukünftige Entwicklung des Ausschusses der Regionen.....	279
1. Im Hinblick auf die Revisionsverhandlungen 1996.....	279
2. Langfristige Entwicklung: Der Ausschuß der Regionen als "Dritte Kammer".....	281
3. Einschätzung.....	282
a) Vorteile einer Aufwertung des Ausschusses der Regionen.....	282
b) Bedenken.....	282
E. Zusammenfassung und Ergebnis.....	285

I. Der Ausschuß der Regionen als "Nebenorgan".....	285
II. Einstieg in einen "kooperativen Regionalismus".....	286
III. Der Ausschuß als Grundstein für ein "Europa mit Regionen"?.....	289
Anhang I: Artikel 198 a-c EGV.....	290
Anhang II: Geschäftsordnung und Anweisungen des Präsidenten zur Arbeitsweise der Fachkommissionen .....	292
Literaturverzeichnis .....	313
Index.....	340

## **Abkürzungsverzeichnis**

a.F.	alte Fassung
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
ACIR	Advisory Commission on International Relations
AdR	Ausschuß der Regionen
AER	Assembly of European Regions
AGEG	Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen
Alt.	Alternative
Anm. d. Verf.	Anmerkung des Verfassers
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
APSR	The American Political Science Review (Zeitschrift)
ARGE Alp	Arbeitsgemeinschaft Alpenländer
ARGE Alpen Adria	Arbeitsgemeinschaft der Länder, Republiken und Regionen der Ostalpengebiete
Art.	Artikel
AVR	Archiv des Völkerrechts (Zeitschrift)
BayVBl.	Bayerisches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
B/B/P/S	Beutler/Bieber/Piepkorn/Streil (Lehrbuch)
Bd.	Band
belg. Verf.	belgische Verfassung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BVerGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
BVG	Bundesverfassungsgesetz (Österreich)
CMLR	Common Market Law Review (Zeitschrift)
COREPER	Comité des représentants permanents
COTRAO	Arbeitsgemeinschaften der Regionen und Kantone der Westalpen
CR	Comparative Politics (Zeitschrift)
CRPM	Konferenz der peripheren Küstenregionen
dän. Verf.	dänische Verfassung
ders.	dieselbe
dies.	dieselbe
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
EA	Europa-Archiv (Zeitschrift)
ECU	European Currency Unit
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

EG	Europäische Gemeinschaft
EP	Europäisches Parlament
ERC	Europäische Regionalcharta
ESF	Europäischer Sozialfonds
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift (Zeitschrift)
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union v. 12.3.1993, BGBl. 1993 I, S.314.
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZB	Europäische Zentralbank
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
finn. Verf.	finnische Verfassung
FK	Fachkommission
Fn.	Fußnote
franz. Verf.	französische Verfassung
FusV	Fusionsvertrag
G.U.	Gazetta Ufficiale della Repubblica Italiana
GA	Generalanwalt
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GBTE	v.d.Groeben / Boeckh / Thiesing / Ehlermann (Kommentar)
GD	Generaldirektion
GG	Grundgesetz (Bundesrepublik Deutschland)
ggf.	gegebenenfalls
GH	Gerichtshof
GO	Geschäftsordnung
grds.	grundsätzlich
griech. Verf.	griechische Verfassung
GTE	v.d.Groeben / Thiesing / Ehlermann (Kommentar)
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
i.E.	im Ergebnis
i.S.d.	im Sinne des
ibid.	ibidem
IRAS	International Review of Administrative Sciences (Zeitschrift)
ital. Verf.	italienische Verfassung
IYIL	The Italian Yearbook of International Law (Zeitschrift)
JA	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JO	Journal Officiel
JZ	Juristen Zeitung (Zeitschrift)
KLRKE	Kongreß der lokalen und regionalen Körperschaften Europas
Komm.	Kommission

KommBl.	Kommunalpolitische Blätter (Zeitschrift)
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
lux. Verf.	luxemburgische Verfassung
lit.	litera
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MPK	Ministerpräsidentenkonferenz
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
niederl. Verf.	niederländische Verfassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NUTS	Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques bzw. National Units of Track Statistics
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NWVB.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
o.ä.	oder ähnliches
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
ÖZP	Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaften (Zeitschrift)
port. Verf.	portugiesische Verfassung
Präs. Anweis.	Anweisungen des Präsidiums zur Arbeitsweise der Fachkommissionen
PVBEG	Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens (Zeitschrift)
RGRE	Rat der Gemeinden und Regionen Europas
RL	Richtlinie
RMCUE	Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne (Zeitschrift)
Rs.	Rechtssache
schwed. Verf.	schwedische Verfassung
span. Verf.	spanische Verfassung
Spstr.	Spiegelstrich
StWiss.	Staatswissenschaften und Staatspraxis (Zeitschrift)
UA	Unterausschuß
UntAbs.	Unterabsatz
Urt.	Urteil
verb. Rs.	verbundene Rechtssachen
Verf.	Verfassung
VerwArch.	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VEU	Vertrag über die Europäische Union
VO	Verordnung
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VRE	Versammlung der Regionen Europas

VVdStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuß
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht (Zeitschrift)
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung (Zeitschrift)
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert als
ZJI	Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres
ZParl.	Zeitschrift für Parlamentsfragen (Zeitschrift)

## A. Einleitung

Mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges begann die Diskussion um die bestmögliche Form einer zukünftigen Friedensordnung in Europa. Nachdem sich der Gedanke Winston Churchills, einen europäischen Bundesstaat zu gründen, nicht durchsetzen konnte<sup>1</sup>, wurde im Jahre 1951 mit der Schaffung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) ein bedächtigerer Ansatz gewählt, der auf der neo-funktionalistischen Integrationstheorie<sup>2</sup> basierte. Diese sah vor, daß die Gründungsmitglieder durch eine schrittweise Integration einzelner Wirtschaftsteile "an die Stelle der jahrhundertealten Rivalitäten einen Zusammenschluß ihrer wesentlichen Interessen ... setzen", um so zu einem System dauerhafter Friedenssicherung zu gelangen<sup>3</sup>. Nur sechs Jahre später wurde mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) am 25. März 1957 die Integration der Volkswirtschaften wesentlich intensiviert.

Die Entwicklung der folgenden Jahrzehnte hat die neo-funktionalistische Integrationstheorie bestätigt. Der "spill-over-effect", demzufolge "sektorale Integration zur Verflechtung immer weiterer Sektoren und schließlich zum Endstadium einer allgemeinpolitischen Föderation"<sup>4</sup> führt, hat - getragen vom Integrationswillen der Mitgliedstaaten - letztlich zur Unterzeichnung des Vertrages über die Europäische Union (EUV) am 7. Februar 1992 in Maastricht geführt

---

<sup>1</sup> Die Idee der "Vereinigten Staaten von Europa" wurde von *Churchill* während einer Rede am 19. September 1946 an der Universität Zürich vorgetragen (abgedruckt in Schwarz 1980, S.51 ff. Siehe dazu ferner den "Vorentwurf der *Union Européenne des Fédéralistes* (UEF) für eine europäische Verfassung" vom 11. November 1948 bei Schwarz 1980, S.73 ff.). Das Modell einer Partnerschaft zwischen den ehemaligen Kriegsgegnern Frankreich und Deutschland konnte sich jedoch zu diesem Zeitpunkt nicht durchsetzen, zumal beide Staaten ihre ganze Aufmerksamkeit dem wirtschaftlichen Wiederaufbau widmen mußten (Mathijssen 1990, S.5 f.).

<sup>2</sup> Die Theorie des Neo-Funktionalismus ist pragmatisch geprägt und zielt auf "l'Europe du possible". Als Integrationsmodell ist sie von föderalistischen und funktionalistischen Ideen geprägt (ausführlich dazu Werts 1992, S.1329).

<sup>3</sup> Präambel des EGKS-Vertrages vom 18. April 1951.

<sup>4</sup> These des neo-funktionalistischen Integrationstheoretikers *Ernst B. Haas*, zitiert nach Oppermann 1991, S.13.



und einen Staatenbund geschaffen, in welchem die nunmehr 15 Mitgliedstaaten beachtliche Teile ihrer Souveränität auf die Union übertragen haben.

## I. Europäische Integration und Regionalismus

Die Idee der supranationalen Integration wies von Beginn an eine große Nähe zum unterstaatlichen Regionalismus auf<sup>5</sup>. Regionalismus in diesem Sinne wird als das Streben nach Loslösung vom Herrschaftsanspruch der Zentralregierung mit dem Ziel vermehrter oder völliger regionaler Selbständigkeit (Autonomie) verstanden<sup>6</sup>. Die Region wird dabei als überörtliche, zwischen der lokalen und der zentralen Ebene befindliche Teileinheit einer Gesamteinheit aufgefaßt<sup>7</sup>. Demgegenüber realisiert sich der Föderalismus im Bundesstaat, in welchem sowohl dem Bund als auch seinen Gliedern Staatsqualität zukommt<sup>8</sup>.

Zu unterscheiden ist der Regionalismus von der Regionalisierung. Letztere ist Oberbegriff für von seiten des Nationalstaats vorgenommene Dezentralisie-

---

<sup>5</sup> Nach *Hebbert* wurden beide Ideen gefördert durch Männer, deren europäisches Bewußtsein geprägt war, weil ihre Region Gegenstand militärischer oder wirtschaftlicher Auseinandersetzungen zwischen Staaten gewesen war: *Konrad Adenauer*, der auf der linken Seite des Rheins aufgewachsen war, wie auch *Robert Schuman*, der im damals deutschen Lothringen seine Kindheit verbrachte (*Hebbert* 1989, S.501). Siehe ferner *Chiti-Batelli* 1989, S.47 ff., *Engel* 1992, S.183 sowie *Häberle*, AöR 1993, S.22, der den Ausbau konstitutioneller Regionalstrukturen als Balance zu übernationalen Einbindungen empfindet.

<sup>6</sup> Diese "unterstaatliche" Form von Regionalismus steht somit dem *internationalen* Regionalismus gegenüber, welcher "'seine' Region als die Zusammenfassung mehrerer bestehender Nationalstaaten zu einer höheren Einheit" ansieht (*Lang* 1978, S.83; s.a. *Boden* 1995, S.25 m.w.N.). Ergebnis sind Regionalorganisationen, Regionalpakte o.ä. im Sinne des Art. 52 UN-Charta wie die NATO, die Europäische Union etc.

<sup>7</sup> *Esterbauer* 1978, S.43; *Hrbek* 1988, S.137. Ausführlich zum Begriff "Region" siehe unten B. I. Zu den geschichtlichen Grundlagen des Regionalismus siehe *Möckl* 1978, S.17 ff.

<sup>8</sup> Der Bundesstaat ist durch drei unabdingbare Voraussetzungen gekennzeichnet: Erstens durch eine Kompetenzverteilung in der Ausübung der Staatsfunktionen zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten, zweitens durch eine Mitwirkung der Gliedstaaten an der gesamtstaatlichen Gesetzgebung und Vollziehung, sowie drittens durch einen funktionsgerechten Finanzausgleich, d.h. eine Aufteilung der Finanzierungsmittel, entsprechend der Verteilung der staatlichen Funktionen (*Motz/Pernthaler* 1977, S.16 f.).

rungsmaßnahmen durch die Verlagerung von Entscheidungen auf kleinere Einheiten<sup>9</sup>.

## II. "Europa der Regionen" contra "Europa der Vaterländer"

Der "dialektische Zusammenhang"<sup>10</sup> zwischen europäischer Integration und der Notwendigkeit umfassender Regionalisierung wird nach Auffassung der Regionalisten besonders anhand der fünf großen Nationalstaaten Europas offensichtlich. Diese seien zu groß, um demokratische und individuelle Selbstentfaltung zu mobilisieren<sup>11</sup>, störten das Gleichgewicht mit den anderen europäischen Staaten und brächten imperialistische Belastungen aus der Vergangenheit mit sich. Insbesondere aber wurde ihnen vorgeworfen, durch Verweigerung von Partizipation einzelnen in ihnen lebenden Völkern das Selbstbestimmungsrecht vorzuenthalten<sup>12</sup>.

Die diversen regionalistischen, nationalistischen und separatistischen Bewegungen Europas werden folglich als Ausdruck der unzulänglichen Strukturen der Nationalstaaten gesehen. Als Gründe für das Aufkommen von Regionalismus werden das Verschwinden des Kriegsrisikos unter den Ländern Westeuropas, die Forderung nach wirkungsvoller Teilhabe an politischen Entscheidungen sowie ein gesteigerter Wunsch nach Identität angesehen<sup>13</sup>. Das Streben nach eigener Identität ist in den Regionen besonders stark, die sich wie die Katalanen, Basken, Sizilianer und Sardinier<sup>14</sup> aufgrund ihrer geschichtlichen Tradition als eigene Nation oder wie die Korsen als einer anderen Nation zugehörig verstehen. Auslöser können aber auch Faktoren verschiedenster anderer Art sein: Die schlechte Wirtschaftsfrage wie im Falle der walisischen Bewegung<sup>15</sup> oder

---

<sup>9</sup> Hrbek 1988, S.138. Somit kann Regionalisierung eine Reaktion auf Regionalismus sein.

<sup>10</sup> Chiti-Batelli 1989, S.49, Häberle, AöR 1993, S.22; ähnlich Pujol 1995, S.49 und Rau 1995, S.65, für die die europäische Integration und eine gleichzeitige Regionalisierung der europäischen Staaten "die zwei Seiten einer Medaille" darstellen.

<sup>11</sup> Siehe hierzu ausführlich Weber 1977, S.51 ff.

<sup>12</sup> Esterbauer 1977, S.223.

<sup>13</sup> Héraud 1978, S.182.

<sup>14</sup> Auf Sizilien und Sardinien sowie in Südtirol und im Aostatal war die Schaffung eigener regionaler Organisationen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der italienischen Verfassung (1. Januar 1948) bereits beendet bzw. weit fortgeschritten. *Onida* spricht insoweit von einem vom grds. unitarischen italienischen Staat geduldeten "notwendigen Regionalismus" (Onida 1990, S.243 f.).

<sup>15</sup> Bahn 1987, S.17.