



14

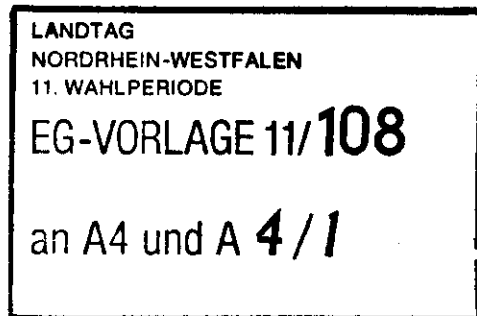
Der Chef der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen

I A 2

4000 Düsseldorf 1, 23. Oktober 1992/0
Mannesmannufer 1a
Telefon (0211) 83701 · Durchwahl 837

An die
Präsidentin
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Frau Ingeborg Friebe MdL
Platz des Landtags 1

4000 Düsseldorf



Betr.: Besetzung des Ausschusses der Regionen

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

zu Ihrer Unterrichtung und zur Weiterleitung an den Unterausschuß des Hauptausschusses "Europapolitik und Entwicklungszusammenarbeit" übersende ich Ihnen ein Diskussionspapier "Verfassungsrechtliche Überlegungen zur Besetzung des Regionalausschusses". Das Papier, das in der Staatskanzlei erarbeitet wurde, kommt zu dem Ergebnis, daß bei der Besetzung des Regionalausschusses sowohl durch Vertreter der Kommunen als auch durch Mitglieder des Landtags verfassungsrechtliche Bedenken bestehen.

Ich habe das Papier auch den Mitgliedern der Landesregierung und meinen Amtskollegen in den anderen Ländern übersandt. Aus meiner Sicht könnte es als Hintergrundinformation die Entscheidung der Regierungschefs über die Besetzung des Regionalausschusses vorbereiten helfen. Ob es bei der anstehenden Jahreskonferenz der Regierungschefs der Länder vom 28. bis 30. Oktober 1992 schon zu einer abschließenden Entscheidung kommt, ist allerdings noch offen.

Mit freundlichen Grüßen

JW Wolfgang Clement
(Wolfgang Clement)

Verfassungsrechtliche Überlegungen
zur Besetzung des Regionalausschusses

I.

Der Regionalausschuß wird in Artikel 198 a des EG-Vertrages unter der Kapitelüberschrift "Der Ausschuß der Regionen" als "Beratender Ausschuß aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften" normiert. Auf die Bundesrepublik Deutschland entfallen 24 Mitglieder (und eine gleiche Anzahl von Stellvertretern), die nach Artikel 198 a Abs. 3 vom Rat auf Vorschlag der jeweiligen Mitgliedstaaten durch einstimmigen Beschluß auf vier Jahre ernannt werden. Nach Artikel 198 a Abs. 4 EG-Vertrag sind die Mitglieder des Ausschusses an keine Weisungen gebunden und üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft aus.

Der EG-Vertrag enthält keine näheren Einzelheiten darüber, aus welchem Personenkreis die einzelnen Mitgliedstaaten dem Rat die Mitglieder des Regionalausschusses zur Ernennung vorzuschlagen haben. In Deutschland folgern allerdings die Kommunen (kommunalen Spitzenverbände) aus der Wortwahl in Artikel 198 a Abs. 1 "Ausschuß aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften", daß nach EG-Recht zwingend neben Vertretern der regionalen Ebene auch Vertreter von lokalen Gebietskörperschaften im Regionalausschuß vertreten sein müßten.

Diese Auffassung ist unter Zugrundelegung von Entstehungsgeschichte, systematischer Stellung und Sinn und Zweck der Norm nicht überzeugend. Die Formulierung "Vertreter von regionalen und lokalen Gebietskörperschaften" stellt einen Kompromiß dar.

Sie sollte den Mitgliedstaaten, in denen es unterhalb der nationalen Ebene keine regionale Ebene gibt, entgegenkommen, damit überhaupt Vorschriften über den Regionalausschuß im Vertrag installiert werden konnten. Dementsprechend fordern die Länder, daß in den Regionalausschuß nur Vertreter der Länder entsandt werden (MPK-Beschluß vom 12. März 1992; Beschlußempfehlung der CdS vom 7./8. Oktober 1992).

II.

Unabhängig von den EG-rechtlichen Aspekten stellt sich die Frage, welche Vorgaben das innerstaatliche (Verfassungs-)Recht für die Besetzung des Regionalausschusses macht. Vor allem stellt sich die Frage, ob neben Vertretern der Länder auch Vertreter der deutschen Kommunen in den Regionalausschuß entsandt werden dürfen (sog. "Mischbesetzung").

Diese Frage dürfte aus Gründen des im Grundgesetz vorgegebenen Staatsaufbaus unter Berücksichtigung der Kompetenzen des Regionalausschusses zu verneinen sein, wobei auch das Demokratieprinzip zu beachten ist.

1. Das Grundgesetz geht von einem zweistufigen Aufbau der staatlichen Organisation, nämlich in Bund und Länder, nicht etwa von einem dreistufigen Aufbau in Bund, Länder und Gemeinden aus. Es bezieht Gemeinden und Gemeindeverbände in den Aufbau der Länder ein. Das kommt bereits in der Überschrift des II. Abschnitts vor Artikel 20 GG zum Ausdruck ("Der Bund und die Länder") und in der Regelung dieses Abschnitts, der die Gemeinden als in die Länder inkorporiert behandelt.

Vgl. Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz, Artikel 28, Rdnr. 79.

Die Gemeinden sind unter geographischen, soziologischen und politischen Gesichtspunkten Bestandteile des Staates, die über einen eigenen, auch vom Staat zu respektierenden Rechtskreis verfügen. Jedoch ist die Existenz des Staates

nicht zeitlich oder rangmäßig der Existenz der Gemeinden nachgeordnet oder von diesen abzuleiten. Es gibt keine "ursprüngliche Gewalt" der Gemeinden und keine vorgegebene, dem staatlichen Eingriff schlechthin entzogene Gemeindeautonomie.

Vgl. Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz, Artikel 28, Rdnr. 50.

Die in Artikel 28 Abs. 2 GG garantierte kommunale Selbstverwaltung umfaßt das Recht, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Hier kommt es nicht darauf an zu klären, was zum Bestand der kommunalen Selbstverwaltung zu rechnen ist. Wichtig ist hier, daß - schon historisch gesehen - mit der Einführung der kommunalen Selbstverwaltung gerade neben dem staatlichen Bereich ein typisch gemeindlicher Bereich geschaffen werden sollte, in dem "durch selbstverantwortliche Beteiligung der Bürgerschaft an der öffentlichen Verwaltung in der Kommunalebene" das politische Interesse des Einzelnen neu belebt werden sollte. Im 19. Jahrhundert "benutzte das aufstrebende liberale Bürgertum die Selbstverwaltung als politische Waffe gegen den Staat und als Mittel, die Staatsaufsicht in diesem Bereich auf die Kontrolle der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zu beschränken".

Vgl. BVerfGE 11, 266, 274.

Hieraus wird folgendes deutlich: Die kommunale Selbstverwaltung erfaßt einen typisch gemeindlichen Bereich (bezogen auf den örtlichen Wirkungskreis), der in Abgrenzung - oder sogar im Gegensatz - zu den Aufgaben des Staates, zur staatlichen Ebene gesehen wird. Als Gliederungen des Staates (der Länder) stellen die Kommunen keine eigenständige staatliche Ebene dar. Vertreter der Kommunen sind daher keine Vertreter des Staates.

Dieses Zwischenergebnis hat auch Auswirkungen auf die Besetzung des Regionalausschusses, wenn dessen Aufgaben und Befugnisse berücksichtigt werden.

2. Nach Artikel 198 c EG-Vertrag wird der Ausschuß der Regionen vom Rat oder von der Kommission in den in diesem Vertrag vorgesehenen Fällen und in allen anderen Fällen gehört, in denen eines dieser beiden Organe dies für zweckmäßig erachtet. Demnach muß der Ausschuß in folgenden Bereichen gehört werden:
 - allgemeine und berufliche Bildung und Jugend (Artikel 126 und 127 EG-Vertrag);
 - Kultur (Artikel 128 EG-Vertrag);
 - Gesundheitswesen (Artikel 129 EG-Vertrag);
 - Festlegung der Leitlinien transeuropäischer Netze (Artikel 129 d EG-Vertrag);
 - Festlegung der Aufgaben, Ziele und allgemeinen Regelungen der Strukturfonds und die Einrichtung eines Kohäsionsfonds (Artikel 130 d EG-Vertrag);
 - Fortschritte bei der Verwirklichung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (Artikel 130 b Abs. 2 EG-Vertrag);
 - Durchführungsbeschlüsse des Regionalfonds (Artikel 130 e EG-Vertrag).

Vor dem Hintergrund einer Abgrenzung zwischen staatlichen und gemeindlichen Aufgaben sind die o.g. Politikbereiche eindeutig dem staatlichen Bereich zuzuordnen. Bei einer "Mischbesetzung" des Regionalausschusses aus Vertretern der Länder und aus Vertretern der Kommunen würden die letzteren, obwohl sie nicht Staatsvertreter sind, in einem dem Staat vorbehaltenen Bereich tätig werden. [Anmerkung: Hier geht es nur um die Zuordnung zum staatlichen in der Abgrenzung zum gemeindlichen Bereich. Es soll nicht gesagt werden, daß der Regionalausschuß einem Staatsorgan ähnelt oder Staatsgewalt ausübt. Der Regionalausschuß gehört nicht zu den in Artikel 4 EG-Vertrag aufgezählten Organen der Gemeinschaft. Er ist in Absatz 2 der Bestimmung "nur" als unterstützendes Gremium erwähnt.]

Bei der genannten "Mischbesetzung" des Regionalausschusses würden jedenfalls nicht-staatliche Vertreter an der Wahrnehmung von "staatlichen" Aufgaben (in Abgrenzung zu gemeindlichen Aufgaben) teilnehmen oder anders ausgedrückt: kommunale Vertreter an nicht-gemeindlichen Aufgaben. Diese Verquickung von staatlicher Ebene mit dem nicht-staatlichen, kommunalen Bereich ist schon vor dem Hintergrund des zweigliedrigen Staatsaufbaus der Bundesrepublik Deutschland in Bund und Ländern bedenklich.

Hiergegen kann man zwar einwenden, daß dem Regionalausschuß nur beratende Funktion zukommt und schon jetzt in dem bei der Kommission gebildeten Beirat der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften Vertreter der Regionen (Länder) und der Kommunen zusammengefaßt sind. Diese Einwände sind aber nicht stichhaltig:

- Der Beirat der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften ist nicht mit dem Regionalausschuß vergleichbar. Er ist nur bei der Kommission angesiedelt und - im Gegensatz zum Regionalausschuß - nicht im EG-Vertrag selbst erwähnt. Der Beirat ist eine Art "freiwilliges" Unterstützungsgremium für die Kommission. Demgegenüber sind die Beteiligungsrechte des Regionalausschusses, der in Artikel 4 Abs. 2 EG-Vertrag ausdrücklich neben dem Wirtschafts- und Sozialausschuß erwähnt ist, im Vertrag selbst normiert (Artikel 198 c EG-Vertrag). Dem Regionalausschuß kommt daher EG-rechtlich eindeutig eine höhere Qualität zu als dem Beirat der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften.
- Nach Artikel 198 c Abs. 2 Satz 2 EG-Vertrag kann das Fehlen einer Stellungnahme des Regionalausschusses nach Ablauf einer von Rat oder Kommission gesetzten Frist unberücksichtigt bleiben. Das bedeutet, daß im Prinzip eine fristgemäße Stellungnahme zu berücksichtigen ist, selbst wenn diese letztlich im Ergebnis nicht zum Tragen kommt.

Darin wird der qualitative Unterschied zu Empfehlungen des Beirats der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften besonders deutlich.

- Außerdem kann die künftige dynamische Entwicklung nicht unberücksichtigt bleiben. Die deutschen Länder treten dafür ein, den Regionalausschuß zu einer echten Regional-kammer weiter zu entwickeln, die unmittelbare Mitentscheidungsrechte bei der europäischen Rechtsetzung hat. Schon unterhalb einer derartigen Institutionalisierung als Regionalkammer kommt es im wesentlichen auf die Art der Politikgestaltung durch die Länder, Regionen und autonomen Gemeinschaften in den Mitgliedstaaten der EG an, ob und inwieweit den Stellungnahmen des Regionalausschusses von den Organen der Europäischen Union Beachtung geschenkt wird. Stimmen aus der EG-Kommission deuten darauf hin, daß dem Regionalausschuß trotz seiner nur beratenden Rolle jedenfalls dann ein wichtiger Einfluß auf die Gemeinschaftspolitik zukommt, wenn die Regionen betroffen sind.

Vgl. hierzu Institut für Europäische Politik, Die Landtage im Europäischen Integrationsprozeß nach Maastricht, Gutachten für den Landtag von Nordrhein-Westfalen, September 1992, S. 89.

Damit ist es nach EG-Recht jedenfalls möglich, daß der Regionalausschuß künftig wesentlichen Einfluß auf die europäische Rechtsetzung gewinnt. Wenn sich diese Einflußnahme des Regionalausschusses aber gerade auf Felder erstreckt, die - wie dargestellt - dem staatlichen und nicht dem gemeindlichen Bereich zuzuordnen sind, ist es angesichts des zweigliedrigen Staatsaufbaus der Bundesrepublik Deutschland bedenklich, nicht-staatliche, kommunale Vertreter an diesen Einflußnahmemöglichkeiten teilnehmen zu lassen.

4. Eng verknüpft mit den aufgezeigten staatsrechtlichen Bedenken sind Fragen nach der demokratischen Legitimation. Sicherlich haben kommunale Mandatsträger auf der Grundlage der Kommunalwahl eine demokratische Legitimation, aber "nur" für den örtlichen Wirkungskreis, für den gemeindlichen Bereich. Insgesamt fehlt den Kommunen ein Organ für die überörtliche Gesetzgebung.

Vgl. Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz, Artikel 28, Rdnr. 80.

Kommunale Mandatsträger haben daher keine ausreichende demokratische Legitimation, an einer Rechtsetzung mitzuwirken, die über den örtlichen Wirkungskreis hinausgeht und die überörtliche Gesetzgebung betrifft. Das gilt schon für die Landesebene. Schon eine formell-institutionalisierte Mitentscheidungsbefugnis kommunaler Vertreter an der Landesgesetzgebung wäre mit dem Demokratieprinzip nicht vereinbar, da insoweit eine ausreichende demokratische Legitimation durch das (Landes-)Staatsvolk fehlt.

Das gilt erst recht bei einer formalisierten Beteiligung an supranationaler, europäischer Rechtsetzung. Ein kommunaler Vertreter im Regionalausschuß hätte nur das Mandat, für "seine" Kommune zu sprechen. Selbst wenn er von allen Kommunen eines Landes oder gar allen Kommunen der Bundesrepublik in Deutschland gewählt worden wäre, würde sich sein Mandat inhaltlich "nur" auf den gemeindlichen, nicht auf den staatlichen Bereich des Landes oder des Bundes beziehen. Da sich aber - wie dargestellt - die Tätigkeit des Regionalausschusses gerade auf regionalpolitisch bedeutsame Politikfelder des staatlichen Bereichs erstreckt, ist auch unter dem Gesichtspunkt des Demokratieprinzips eine Beteiligung kommunaler Vertreter in dem Regionalausschuß bedenklich.

In voller Schärfe würde sich dieses Problem allerdings erst dann stellen, wenn der Regionalausschuß als echte "Regionalkammer" unmittelbare Mitentscheidungsbefugnisse bei der europäischen Rechtsetzung hätte. Aus den dargelegten Gründen kann aber den Stellungnahmen des Regionalausschusses bereits im Vorfeld dieser Entwicklung ein solches Gewicht zukommen, daß sich die Organe der Europäischen Union nicht über diese Stellungnahme hinwegsetzen können. Vor diesem Hintergrund erscheint es bereits jetzt bedenklich, kommunale Vertreter, die nur ein Mandat für ihren örtlichen Wirkungskreis haben, im Regionalausschuß tätig sein zu lassen.

Nicht unberücksichtigt bleiben darf hier auch, daß die Mitglieder des Regionalausschusses unabhängig und keinen Weisungen unterworfen sind. Gerade wegen dieser Unabhängigkeit auf europäischer Ebene ist für die entsprechenden Mandatsträger eine ausreichende demokratische Legitimation für die "unabhängige" Ausübung ihres Amtes erforderlich. Da sich der Regionalausschuß mit regionalpolitisch bedeutsamen Politikfeldern des staatlichen Bereichs befaßt, kann diese demokratische Legitimation auch nur durch das (Landes-)Staatsvolk bzw. eines seiner Repräsentativorgane vermittelt werden. Die Wahl durch kommunale Vertretungskörperschaften reicht hierfür nicht aus.

5. Insgesamt sprechen daher erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine unmittelbare Mitgliedschaft kommunaler Vertreter im Regionalausschuß.

III.

Die verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen sind auch für die Beurteilung einer "Mischbesetzung" des Regionalausschusses aus Vertretern der Landesregierungen und der Länderparlamente zu beachten. Unproblematisch sind sie in Bezug auf das Demokratieprinzip, weil die Mitglieder des Landtags und durch weitere Wahl vermittelt auch die Mitglieder der Landesregierung ohne weiteres demokratisch legitimiert sind, als Ländervertreter im Regionalausschuß zu wirken. Ebenso unproblematisch sind

die unter II. angesprochenen staatsrechtlichen Probleme im Hinblick auf den zweigliedrigen Staatsaufbau der Bundesrepublik. Verfassungsrechtlicher Anknüpfungspunkt ist hier vielmehr das Prinzip der Gewaltenteilung, wobei auch das Bundesstaatsprinzip zu berücksichtigen ist.

1. Ein entscheidendes Element der Bundesstaatlichkeit ist die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes. Diese Mitwirkung erfolgt nach Artikel 50 GG durch den Bundesrat. Der Bundesrat ist ein föderatives Bundesorgan, das ausschließlich aus Mitgliedern der Landesregierungen besteht. Zum Teil wird die Existenz eines solchen föderativen Bundesorgans schon zum Begriff des Bundesstaates gerechnet. Jedenfalls entspricht seine Existenz den praktischen Erfahrungen aller bestehenden Bundesstaaten.

Vgl. Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz, Artikel 20, Rdnr. 43.

Im vorliegenden Zusammenhang ist wesentlich, daß nach den Grundentscheidungen des Grundgesetzes damit die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung durch die Landesregierungen erfolgt. Die Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung ist somit der Regierungsgewalt der Länder, nicht der gesetzgebenden Gewalt der Landesparlamente zugeordnet.

Nach Artikel 79 Abs. 3 GG ist die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes auch für den Verfassungsgesetzgeber unantastbar. Demnach muß es zumindest einen bestimmten Kreis von Gesetzen geben, bei dem die Länder selbst an der Gesetzgebung des Bundes beteiligt sind. Hieraus wird in der verfassungsrechtlichen Literatur gefolgert, daß damit die sogenannte "Senatslösung", bei der nicht die Vertreter der Länder (nach Artikel 57 der Landesverfassung die Landesregierung), sondern die vom Landesvolk gewählten "Senatoren" den Bundesrat bilden sollen, verfassungsrechtlich ausgeschlossen ist.

Vgl. Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz, Artikel 79, Rdnr. 36, Anmerkung 1.

Damit wäre es auch unzulässig, wenn nicht die Regierungen der Länder, sondern Mitglieder der Landesparlamente als "vom Landesvolk gewählte Senatoren" das föderative Bundesorgan bilden sollten. Ob sich ein solches Verbot aus Artikel 79 Abs. 3 GG herleiten läßt, braucht hier nicht entschieden zu werden. Wichtig ist, daß die Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung nach den Grundentscheidungen der Verfassung jedenfalls dem Regierungsbereich und nicht dem Parlamentsbereich der Länder zugeordnet ist. Diese verfassungsrechtliche Vorgabe ist auch für die Frage nach der Besetzung des Regionalausschusses von Bedeutung.

2. Zwar ist der Regionalausschuß qualitativ mit dem Bundesrat nicht vergleichbar. Denn er wirkt nicht unmittelbar an der europäischen Rechtsetzung mit. Bei der grundlegenden Entscheidung über die Besetzung des Regionalausschusses darf aber nicht unberücksichtigt bleiben, daß gerade nach dem erklärten Ziel der Länder sich der Regionalausschuß zu einer Regionalkammer mit echten Mitwirkungsrechten an der europäischen Rechtsetzung weiterentwickeln soll. Hinzu kommt, daß der Regionalausschuß jedenfalls politisch ein solches Gewicht erlangen kann, daß ihm schon vor der institutionellen Umstrukturierung in eine echte Regionalkammer erhebliche Bedeutung bei der europäischen Rechtsetzung zukommen kann. Dem Regionalausschuß könnte daher faktisch eine solche Funktion bei der europäischen Rechtsetzung zukommen wie dem Bundesrat bei der Bundesgesetzgebung.

Angesichts der dargestellten Verfassungslage in Deutschland erscheint es daher bedenklich, die jetzt anstehende grundsätzliche Entscheidung über die Besetzung des Regionalausschusses dahin zu fällen, daß nur Mitglieder der Landesparlamente oder neben Mitgliedern der Landesregierung auch Mitglieder der Landesparlamente die deutschen Sitze im Regionalausschuß wahrnehmen.

Bei einer "Mischbesetzung" von Mitgliedern der Landtage und Regierungsmitgliedern entstehen außerdem Probleme, die vor dem Hintergrund des Gewaltenteilungsprinzips bedenklich sind.

Schon im Grundsatz ist fraglich, ob eine solche "Mischbesetzung" nicht zu einer unzulässigen Vermischung der Gewalten führt. Geht man davon aus, daß sich der Regionalaus- schuß auf europäischer Ebene der Funktion annähern kann und soll, die innerstaatlich dem Bundesrat bei der Bundesge- setzgebung zukommt, ist die Tätigkeit im Regionalausschuß der Regierungsgewalt und eben nicht der Parlamentsgewalt zuzuordnen. Eine "Mischbesetzung" im Regionalausschuß könnte daher zu einer unzulässigen "Mitregierung" der Par- lamente werden.

Hinzu kommt das Problem der parlamentarischen Kontrolle. Zwar sind nach EG-Recht die Mitglieder des Regionalaus- schusses unabhängig und keinen Weisungen unterworfen, es kann aber nicht übersehen werden, daß Mitglieder des Regio- nalausschusses, die gleichzeitig Mitglieder der Landesre- gierung sind, sich jedenfalls als Regierungsmitglieder vor dem jeweiligen Landesparlament politisch zu verantworten haben. Eine derartige parlamentarische Verantwortlichkeit besteht für den einzelnen Landtagsabgeordneten nicht. Eine unterschiedliche Verantwortlichkeit der Mitglieder des Re- gionalausschusses vor den jeweiligen Landesparlamenten - selbst wenn diese "nur" eine politische und keine rechtli- che ist - dürfte aber weder mit dem Prinzip der Gewalten- teilung noch mit dem Prinzip der repräsentativen Demokratie vereinbar sein.

IV.

Fazit:

Unter Berücksichtigung der dargestellten verfassungsrechtlichen und staatsrechtlichen Gesichtspunkte ist nach alledem nach deutschem Verfassungsrecht eine Besetzung des Regionalausschusses, die ausschließlich eine Besetzung durch Mitglieder der Landesregierungen vorsieht, die verfassungsrechtlich gebotene Lösung.