



## **Beschlussempfehlung**

### **des Europaausschusses**

gemäß Artikel 17 Abs. 2 Satz 2 LV und § 14 Abs. 1 Satz 2 GeschO

### **Stellungnahme des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum „Weißbuch des Ausschusses der Regionen zur Multi-Level-Governance“**

Der Landtag wolle beschließen:

#### **1. Einordnung des Begriffs „Multi-Level-Governance“ auf der Grundlage des Weißbuchs**

Seit den 70er-Jahren ist ein Perspektivenwechsel in der Europaforschung zu verzeichnen. Während in den früheren Arbeiten vorrangig die Erklärung des Integrationsprozesses im Vordergrund stand (z.B. Vollendung des Binnenmarkts), trat danach zunehmend die Frage der Einwirkung der Integration auf innerstaatliche Prozesse in den Vordergrund. Multi-Level-Governance verbindet die Sichtweise beider Perspektiven. Die Integrationsverantwortung ist in Deutschland Bund und Ländern übertragen, und innerstaatlich trifft diese Integrationsverantwortung – wie jüngst das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Vertrag von Lissabon herausgestellt hat – die Parlamente, also Bundestag und Landtage.

Die Fähigkeit der Union, ihre Aufgaben wahrzunehmen und die Ziele der Gemeinschaft zu erreichen, hängt von ihrer institutionellen Organisation, insbesondere jedoch von ihrer Art der Politikgestaltung ab. Das Handeln der Europäischen Union verlangt nach einer hinreichenden Legitimation, die erst dann wirksam gegeben ist, wenn alle Akteure im europäischen Mehrebenensystem (Staaten, Gebietskörperschaften) unter Einschluss der Interaktion mit der Zivilgesellschaft ihren Beitrag leisten. Nur wenn die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften vollwertige Partner sind, wird das Konzept des Multi-Level-Governance erfolgreich sein.

Multi-Level-Governance ist nicht nur ein Strukturmerkmal, sondern umfasst politische Prozesse und Koordinationsmechanismen zwischen und innerhalb von Ebenen (network governance). Erst mit einem funktionalen Verständnis von Mehrebenensystemen kann die reale Komplexität europäischer Politikprozesse angemessen abgebildet werden.

- und nicht mehr nur sektorbezogenen Ansatz für Entwicklungsstrategien dar. Das Ziel von Multi-Level-Governance liegt in der gegenseitigen Ergänzung von institutioneller und partnerschaftlicher Governance (network governance).
- Multi-Level-Governance ist ein politisches Aktionsraster.
- Die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips (Zuständigkeitsebenen) und Multi-Level-Governance (politische Interaktion) sind untrennbar miteinander verbunden.
- Multi-Level-Governance stellt einen territorialen und nicht mehr nur sektorbezogenen Ansatz für **Entwicklungsstrategien** dar.

## 2. Auswirkungen des Lissabon-Vertrags auf die Regionen

Der Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft tritt, bringt weitreichende Fortschritte für Europa und seine Regionen, namentlich

- die Anerkennung der regionalen und lokalen Selbstverwaltung,
- das Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle,
- das Klagerecht des AdR bei Verletzung des Subsidiaritätsprinzips,
- den territorialen Zusammenhalt als neues Ziel der Strukturpolitik.

Die mit dem Lissabon-Vertrag einhergehende Integrationsverantwortung ist in Deutschland Bund und Ländern übertragen, die jeweils im Rahmen ihrer Gesetzgebungsbefugnisse aktiv die europäische Integration begleiten. Die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung der Länder, die nach geltendem Verfassungsrecht über die Mitwirkung im Bundesrat erfolgt, muss den Landesparlamenten als Träger der Landesgesetzgebung eine angemessene Mitsprache ermöglichen. Dies gilt insbesondere für die Kernbereiche der Landeszuständigkeiten wie beispielsweise der Schule, der kommunalen Selbstverwaltung, der Daseinsvorsorge, der Kultur und des Rundfunks, etc.

Es obliegt den Ländern, die jeweiligen Regeln im Landesrecht so auszugestalten, dass die notwendige Mitsprachemöglichkeit des Landesparlaments gegenüber der Landesregierung zur Wahrnehmung der Integrationsverantwortung gesichert wird. Insoweit müssen die Rolle und Rechte der Parlamente in diesem Prozess erheblich gestärkt werden. Das AdR-Weißbuch unterstützt diesen Ansatz (S.10, S.12 des AdR-Weißbuchs).

### 2.1 Aufbau eines Frühwarnsystems auf der regionalen Ebene

Im Hinblick auf die Umsetzung des Begleitgesetzes zum Lissabon-Vertrag sollte ein Weg gefunden werden, der einerseits die Vorgaben des BVerfG respektiert und an-

dererseits so besonnen ist, dass die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung auf europäischer Ebene nicht auf der Strecke bleibt. Vor diesem Hintergrund wird es immer wichtiger, sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene frühzeitig auf geplante Vorhaben der EU zu achten, die Auswirkungen abzuschätzen und die Entscheidungsprozesse bereits in der prälegislativen Phase aktiv zu begleiten.

In Schleswig-Holstein verpflichtet die Verfassung in Artikel 22 Absatz 1 die Landesregierung gegenüber dem Landtag zu einer frühzeitigen und vollständigen Information u.a. über die Mitwirkung im Bundesrat und die Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, anderen Staaten, zwischenstaatlichen Einrichtungen, insbesondere der Europäischen Union, sowie deren Organen, soweit es um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung geht. Gemäß Absatz 3 wird das Nähere durch ein Gesetz geregelt.

Mit dem Parlamentsinformationsgesetz (PIG) ist der Auftrag des Artikel 22 Abs. 3 der Landesverfassung umgesetzt worden.

Das Ziel des PIG ist eine Stärkung der Beteiligungsrechte des Parlaments, damit es angemessen auf landes-, bundes- und europapolitische Angelegenheiten Einfluss nehmen kann. Die verfassungsrechtlich abgesicherte Informationspflicht entspricht dem Staatsverständnis, alle wichtigen Angelegenheiten des Landes in gemeinsamer Verantwortung von Parlament und Regierung zu gestalten.

Die bisherigen Erfahrungen bei der Umsetzung von § 9 PIG zeigen, dass es im Kern um die Europafähigkeit der Länder geht, d.h. die Möglichkeit, aktiv eigene europapolitische Belange innerstaatlich und in der EU durchzusetzen. Die Revisionsklausel in § 10 sieht vor, dass jeweils in der Mitte der Legislaturperiode geprüft wird, ob aufgrund der konkreten Erfahrungen eine Änderung des Gesetzes angezeigt erscheint. Eine solche Überprüfung wird im Lichte des Vertrags von Lissabon, des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zu dem Lissabon-Vertrag und des AdR-Weißbuches zur Multi-Level-Governance erfolgen.

In Anknüpfung an das Weißbuch Multi-Level-Governance erwägt der Schleswig-Holsteinische Landtag in enger Absprache mit der Landesregierung, ein Frühwarnsystem zu etablieren, das die Region in die Lage versetzt, aktiv an der Politikformulierung auf EU-Ebene mitzuwirken. In diesem Zusammenhang werden im Rahmen und nach Abschluss der aktuell mit allen Beteiligten zu führenden Diskussionen (Fraktionen, Europaausschuss, Fachausschüsse, Landesregierung, ggf. andere Bundesländer) folgende Maßnahmen erwogen:

- das Parlamentsinformationsgesetz in enger Rückkopplung mit der Landesregierung auf den Prüfstand stellen (z. B. Zugang des Landtages zur Bundesratsdatenbank, frühzeitige Bewertung europäischer Initiativen und Rechtsakte gegenüber dem Landtag),
- Forderung betreffend Zugriff auf elektronisches System für die Weiterverfolgung der Entwürfe von in Vorbereitung befindlichen EU-Rechtsetzungsakten (im Einklang mit AdR-Forderung, S. 11 des AdR-Weißbuchs),
- Mitwirkung im AdR-Subsidiaritätsnetzwerk,

- die Politikformulierung auf europäischer Ebene bereits in der prälegislativen Phase begleiten, um möglichst frühzeitig Einfluss zu nehmen (thematische Schwerpunktsetzung, ggf. arbeitsteilige Verfahren mit anderen Bundesländern),
- Beteiligung von Landesregierung/Landtag an den Konsultationen des AdR zur Folgenabschätzung in wirtschaftlicher, sozialer, finanzieller und territorialer Hinsicht von in Vorbereitung befindlichen EU-Dokumenten,
- die Wahrnehmung der dem Landtag und der Landesregierung für die 5. Amtsperiode zustehenden AdR-Mandate gezielt mit dem Europaausschuss rückkoppeln,
- eine mögliche personelle Verstärkung der Landesvertretung in Brüssel durch die Landtagsverwaltung,
- Vertretung der regionalen Ebene in der COSAC (Konferenz der Europaausschüsse der nationalen Parlamente mit dem EP).

## **2.2 Bessere Rechtsetzung (Qualität und Schnelligkeit, Deregulierung, Minimierung der Verwaltungslasten)**

Im Rahmen der Strategie für eine bessere Rechtsetzung steht die Notwendigkeit, den Verwaltungsaufwand zu verringern und unnötige Bürokratie zu vermeiden, mit an erster Stelle. Im August 2007 richtete die Europäische Kommission die Hochrangige Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten ein. Die Gruppe unter Leitung von Dr. Edmund Stoiber hat insgesamt 15 Mitglieder und verfügt über ein dreijähriges Mandat (bis August 2010), um die Kommission bei der Umsetzung des Aktionsprogramms zur Verringerung der Verwaltungslasten zu beraten. Schätzungen zufolge ist es möglich, administrative Kosten bis zum Jahr 2012 um 25 % zu reduzieren. Das hätte signifikante wirtschaftliche Auswirkungen auf die europäische Wirtschaft zur Folge – eine Steigerung des Bruttoinlandsproduktes in Höhe von 1,4 %.

Der AdR hat einen Beobachterstatus in der Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenvertreter im Bereich Verwaltungslasten. Er setzt sich nachdrücklich dafür ein, die Verwaltungslasten sowohl für die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften als auch für die Unternehmen zu verringern. Einige seiner Vorschläge wurden in die am 8. Juli 2009 angenommene endgültige Stellungnahme der Hochrangigen Gruppe aufgenommen: Betonung des Subsidiaritätsprinzips im Bereich der Struktur- und Kohäsionspolitik, Begrenzung der Informationspflichten, Schwellenwerte bei kleinmaßstäblichen Projekten, Abstimmung der unterschiedlichen verfahrenstechnischen Anforderungen im Zusammenhang mit der Regional- und Wettbewerbspolitik.

Der Schleswig-Holsteinische Landtag hält eine bessere Rechtsetzung und die damit einhergehenden Anforderungen an die Qualität und Schnelligkeit von Rechtsetzung sowie die Deregulierung und Verminderung von Verwaltungslasten für ein zentrales Instrument, um die Akzeptanz der EU-Rechtsnormen vor Ort beim Bürger zu verbessern. Dies setzt voraus, dass vergleichbare Anstrengungen auf allen Stufen des europäischen Mehrebenensystems unternommen und im Sinne einer verbesserten demokratischen Legitimation die von den gesetzgebenden europäischen Gebietskörperschaften in den Regionen gemachten Erfahrungen (z. B. mit der Flora-Fauna-

Habitat-Richtlinie, der Dienstleistungsrichtlinie, mit Maßnahmen im Bereich der Energie- und Klimapolitik, ...) an die EU zurückgemeldet werden (S. 29 im AdR-Weißbuch).

Der Schleswig-Holsteinische Landtag hält die Hochrangige Gruppe unabhängiger Interessenvertreter für ein geeignetes Instrument, um die EU-Rechtsetzung zu verbessern und verbindet damit folgende Vorschläge beziehungsweise Kommentare:

- der AdR sollte sich für eine Mandatsverlängerung der Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenvertreter durch die neue Kommission einsetzen;
- im Rahmen einer vollwertigen Partnerschaft sollte der Status des AdR von dem eines Beobachters zu einem Mitglied der Gruppe aufgewertet werden;
- Unterstützung des AdR-Vorschlags, die Einsetzung einer hochrangigen Gruppe der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in Erwägung zu ziehen, die über den AdR der Stoiber-Gruppe zuarbeitet (S. 31 AdR-Weißbuch). Deren Leitung sollte dem Präsidenten einer regionalen gesetzgebenden Gebietskörperschaft übertragen werden.

### **2.3 Die Umsetzung europäischer Politik auch als parlamentarische Aufgabe begreifen**

Vielfach stellen Entscheidungen des Rates lediglich den Rahmen für Durchführungsbestimmungen der Kommission dar. Diese Durchführungsbestimmungen ergänzen Rechtsakte des Rates oder setzen sie um. Um eine gewisse Kontrolle über die Rechtsvorschriften der Europäischen Kommission zu behalten, hat der Rat Leitlinien für den Erlass von Vorschriften durch die Europäische Kommission aufgestellt. Die Europäische Kommission muss die Entwürfe ihrer Rechtsakte Ausschüssen von Vertretern der Mitgliedstaaten vorlegen, bevor sie erlassen werden. Der Begriff „Komitologie“ oder Ausschusswesen (beratende Ausschüsse, Verwaltungsausschüsse, Regelungsausschüsse) bezeichnet die verschiedenen Verfahren in solchen Fällen.

Wie das Beispiel der Europäischen Strukturpolitik verdeutlicht, umfassen die Rechtsgrundlagen die Artikel 158 bis 162 des EG-Vertrages (entsprechend Artikel 174 – 178 AEUV), die Verordnungen des Rates über die Europäischen Strukturfonds und den Kohäsionsfonds sowie die von der Europäischen Kommission zur Umsetzung der Strukturfondsförderung erlassenen Verordnungen und Leitlinien. Der Bund vertritt die deutsche Position bei den für die EU-Strukturpolitik zuständigen Gremien des Rates und der Europäischen Kommission in Brüssel.

Die Umsetzung der Strukturfondsförderung erfolgt auf der Grundlage von Operationellen Programmen, in denen die Förderstrategie der jeweiligen Region beschrieben wird.

Darin treffen die Länder Entscheidungen über die interregionale Verteilung von Fördergebieten und –mitteln und die Programmausgestaltung. Die damit einhergehende Weichenstellung für die regionale Entwicklung und den Einsatz knapper Haushaltsmittel berühren auch die Zuständigkeit der Landtage und eröffnen damit ein Handlungsfeld parlamentarischer Einflussnahme.

Im Hinblick auf die Europafähigkeit von Landesregierungen und Landtagen sollte also nicht nur die Mitwirkung an der Formulierung europäischer Politiken, sondern auch deren Umsetzung als regierungsseitig und parlamentarisch zu leistende Aufgabe erkannt werden.

In dem Weißbuch zur Multi-Level-Governance findet die Mitwirkung der Parlamente an der Umsetzung europäischer Politiken keine Erwähnung.

## 2.4 Die Bedeutung der territorialen Dimension für die Regionen

Derzeit verfügen etwa 95.000 Gebietskörperschaften in der Europäischen Union über umfassende Befugnisse in Schlüsselbereichen wie Bildung, Umweltschutz, wirtschaftliche Entwicklung, Raumordnung, Verkehr, öffentliche Dienstleistungen und Sozialpolitik. Um diese Vielfalt dem Ziel der europäischen Einheit zu verpflichten, werden vermehrt Konzepte des territorialen Zusammenhalts für Makroregionen entwickelt (z. B. regionale Strategien für Großräume: Ostseestrategie, Mittelmeerstrategie, Donauregion).

Der Schleswig-Holsteinische Landtag teilt die Auffassung des AdR, dass der **territoriale Zusammenhalt**, für den im Lissabon-Vertrag die geteilte Zuständigkeit festgelegt ist, in alle sektorbezogenen Politiken einfließen und zum Inbegriff der Multi-Level-Governance werden muss.

Die Parlamente im Bereich der südlichen Ostsee haben diese Entwicklung bereits sehr frühzeitig erkannt und sind mit der Gründung des Parlamentsforums Südliche Ostsee im Jahr 2004 beispielhaft vorangegangen. Ziel des Parlamentsforums ist es, den territorialen, sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt der Gemeinschaft durch Annäherung zwischen den alten und neuen Mitgliedstaaten in der Makroregion „Südliche Ostsee“ zu stärken. Mitglieder sind die Regionalparlamente der Küstenregionen Kaliningrad, Ermland-Masuren, Pommern, Westpommern, Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg und Schleswig-Holstein. Das Parlamentsforum entwickelt politische Handlungsempfehlungen für die südliche Ostsee und bringt diese in die jeweiligen EU-Konsultationen ein (z. B. zur Ostseestrategie, zur Integrierten Meerespolitik, zum Energiepaket).

Im Rahmen der Multi-Level-Governance wäre es wünschenswert, wenn

- die Zusammenarbeit zwischen der EU-Ebene und dem Parlamentsforum Südliche Ostsee intensiviert werden könnte (die Beiträge zur Konsultation sind bisher eine Einbahnstraße, eine direkte Reaktion der EU-Kommission erfolgt nicht),
- anlässlich der jeweiligen Jahrestagung in der südlichen Ostsee hochrangige EU-Redner für eine Mitwirkung vor Ort gewonnen werden könnten,
- die Arbeit der Intergroup Baltic Sea Regions im AdR und die der entsprechenden Intergroup im EP besser mit der Arbeit der Akteure vor Ort (z. B. Parlamentsforum Südliche Ostsee) verzahnt werden könnte, um optimierte EU-Politiken für die jeweilige territoriale Dimension von Makroregionen zu entwickeln.

### **3. Kommentar zu einzelnen ausgewählten Vorschlägen des Weißbuchs**

#### Erasmus-Programm für Volksvertreter der lokalen und regionalen Ebene (S. 12 AdR-Weißbuch)

Die grenzüberschreitende parlamentarische Zusammenarbeit im Ostseeraum findet im Schleswig-Holsteinischen Landtag im Rahmen der Ostseeparlamentarierkonferenz, des Parlamentsforums Südliche Ostsee und im Rahmen der deutsch-dänischen Zusammenarbeit statt. Der Landtag verfügt über einen Sitz im AdR, im Kongress der Gemeinden und Regionen Europas und in der Nordseekommission als regionaler Untergruppe der Konferenz der Peripheren Küstenregionen.

Ein unterschiedlicher Staats- und Verwaltungsaufbau der an diesen internationalen Gremien und Foren beteiligten Länder, unterschiedliche Sprachen und (politische) Kulturen erschweren häufig den Prozess der Entscheidungsfindung. Ein Pilotprojekt Erasmusprogramm für Volksvertreter sollte vorrangig auch die kommunale Ebene berücksichtigen. Einzubeziehen wären die verschiedenen Akteure der Zivilgesellschaft sowie die Träger beruflicher Aus- und Fortbildung.

#### Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) (S. 33 f AdR-Weißbuch)

Der Schleswig-Holsteinische Landtag teilt die Auffassung des AdR, dass der EVTZ ein geeignetes Instrument sein kann, um das Potenzial der territorialen Zusammenarbeit in Grenzregionen zu verbessern. Angesichts der anstehenden Konsolidierung des EVTZ und der Überarbeitung seiner Geschäftsordnung ist der Ausschuss der Regionen geneigt, Vorschläge zur Optimierung des Mehrwerts dieses Instruments auszuarbeiten.

In der Partnerschaftserklärung zwischen der Region Syddanmark und Schleswig-Holstein heißt es unter anderem, dass die Entwicklung der Region zu einem gemeinsamen, grenzüberschreitenden Wirtschafts- und Arbeitsraum angestrebt wird. Insofern könnte das Instrument eines EVTZ für die deutsch-dänische Zusammenarbeit relevant sein. Die deutsch-dänische Regionalversammlung und deren Sekretariat (Regionskontor) könnten ein wichtiger Ansprechpartner für die vom AdR zu erarbeitenden Vorschläge sein. Die deutsch-dänische Grenzregion böte sich als ein „öffentlicher Raum der Kommunikation, Information, Analyse, Forschung und Vernetzung von Sachverstand“ an.

Bernd Voß  
Vorsitzender