ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Rechlin, Sandra

Working Paper

Die deutschen Kommunen im Mehrebenensystem der Europäischen Union: Betroffene Objekte oder aktive Subjekte?

WZB Discussion Paper, No. SP IV 2004-101

Provided in Cooperation with:
WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Rechlin, Sandra (2004) : Die deutschen Kommunen im Mehrebenensystem der Europäischen Union: Betroffene Objekte oder aktive Subjekte?, WZB Discussion Paper, No. SP IV 2004-101, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/49589

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DISCUSSION PAPER

WISSENSCHAFTSZENTRUM BERLIN
FÜR SOZIALFORSCHUNG

SOCIAL SCIENCE RESEARCH
CENTER BERLIN

SP IV 2004-101

Die deutschen Kommunen im Mehrebenensystem der Europäischen Union — Betroffene Objekte oder aktive Subjekte?

Sandra Rechlin*

* Universität Potsdam, Diplom-Verwaltungswissenschaftlerin
E-Mail: **<sandra.rechlin@potsdam.de>**

ZITIERWEISE ● CITATION

Sandra Rechlin

Die deutschen Kommunen im Mehrebenensystem der Europäischen Union — Betroffene Objekte oder aktive Subjekte?

Discussion Paper SP IV 2004-101, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 2004

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Reichpietschufer 50, 10785 Berlin, Federal Republic of Germany

Tel.: +49/30/25491-0 ● Fax: +49/30/25491-684
E-mail: **<wzb@wz-berlin.de>** ● Internet: **<http://www.wz-berlin.de>**

Zusammenfassung

Die deutschen Kommunen im Mehrebenensystem der Europäischen Union — Betroffene Objekte oder aktive Subjekte?

Europäische Studien der vergangenen Jahrzehnte haben sich hauptsächlich mit den Auswirkungen des europäischen Integrationsprozesses auf den Föderalismus in Deutschland und insbesondere den damit verbundenen neuen Herausforderungen für die deutschen Länder beschäftigt. Die Rolle der Kommunen ist dabei oft unberücksichtigt geblieben. Doch gerade europäische Bestimmungen grenzen häufig genug gemeindliche Selbstverwaltungsrechte durch die Tiefe und Dichte ihrer Regelungen ein. So obliegt die Umsetzung eines Großteils der europäischen Vorgaben den Kommunen, ohne dass diese an der Entscheidungsfindung auf der europäischen Ebene umfassend beteiligt wären. Und auch die innerstaatliche Mitsprache in europäischen Angelegenheiten wird oftmals vom Bund und den deutschen Ländern blockiert. Auch gibt es für die deutschen lokalen Gebietskörperschaften bislang kaum Möglichkeiten, gegen die Auferlegung von Pflichten durch europäische Bestimmungen zu klagen. So ist denn auch nicht verwunderlich, dass der die kommunale Selbstverwaltung garantierende Artikel 28 II GG in der jüngeren wissenschaftlichen Diskussion als nicht europafest, als verwässert und ausgehöhlt gesehen wird. De facto sind die darin niedergelegten Selbstverwaltungsrechte Ausdruck deutschen Wunschdenkens, so der Tenor der derzeitigen Diskurse, die Realität dagegen spricht ihre eigene Sprache. All diese Faktoren zwingen die kommunalen Gebietskörperschaften, ihrem Entzug an lokaler Handlungsautonomie durch eigenständige europapolitische Aktivitäten entgegenzuwirken.

Das erste Kapitel des vorliegenden Discussion Paper gibt einen kurzen Überblick über die Funktionsweise von Mehrebenensystemen im Allgemeinen sowie der EU im Besonderen und fragt nach den Konsequenzen europäischer Rechtsetzung. Das sich anschließende Kapitel beschreibt darauf aufbauend einige Politikfelder, die beispielhaft die kommunale Betroffenheit durch europäische Rechtsetzungsakte kennzeichnen. In einem dritten Kapitel werden sodann die kommunalen Aktivitäten, die der Aushöhlung der Selbstverwaltungsrechte entgegenwirken sollen, analysiert und bewertet. Zum einen werden diese Aktivitäten allgemein dargestellt, zum anderen wird die Stadt Leipzig als Teil eines europäischen Städtenetzwerks näher vorgestellt. Es ist das Ziel der vorliegenden empirisch-deskriptiven Bestandsaufnahme kommunaler Aktivitäten, erstens, eventuelle Handlungsdefizite und -optionen für ein zukünftiges Agieren in einer erweiterten Union aufzuzeigen. Und zweitens soll das Paper die Diskussion um die Rolle der Kommunen in der EU weiter beleben.

Abstract

Local German Authorities in the Multi-level System of the European Union — Objects Affected or Active Subjects?

For decades, European studies have been concerned primarily with explaining European integration and the Europeanization process. The debates have centered around the question of the extent to which the integration process and future Eastern enlargement have an impact on structures and legislative processes in the Federal Republic of Germany at national and state (*Länder*) level. The role of German local authorities in the European integration process has often been neglected in the course of the discussion, but German municipalities are indeed affected by European decisions in various ways. For example, on the one hand, European environmental, economic, and financial regulation often encumbers local policy with lots of rules for implementation; this has therefore had significant impact on German local self-government. It has even been asserted that the European rules undermine the German constitutional principle laid down in article 28 II of the *Grundgesetz* (constitution). On the other hand, there is no institutional means through which municipalities can effectively participate in the decision-making process at supranational level. While there are some advisory bodies with a liaison function, these institutions can hardly influence the legislative institutions like the European Commission or the Council of the European Union. To compensate for this institutional weakness, it is imperative that the German local authorities win over supranational-level actors to the local cause in an informal way.

The first part of this paper outlines the responsibilities in the EU and deals with the problem which consequences for the municipalities do the European regulations have. The second part describes some areas where local policy has been impeded through European decisions like those comprising the regulations that govern environmental policy, economic policy, and fiscal policy. The following part analyzes and assesses the activities of the German municipalities undertaken to counteract this impairment and their lack of influence on the supranational level. Finally, a detailed report on the City of Leipzig and its engagement in the urban network, EUROCITIES, is given. The primary objective of the paper is to reveal potential shortcomings and indicate some possibilities for local activity and influence in the European integration process. Further, the paper is meant to stimulate controversial discussion of European integration and the role of municipalities in that process.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung iii

Abstract iv

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis vii

Abkürzungsverzeichnis viii

Einleitung 1

I. Die Kommunen als vierte gestaltende Ebene in der Europäischen Union? 4

1. Die Bestandteile des europäischen Mehrebenensystems 6
2. Konsequenzen europäischer Rechtsetzung 10
3. Die Kommunen als vierte Ebene? 14

II. Die Europa-Betroffenheit der deutschen Kommunen durch Rechtsetzungsaktivitäten der Europäischen Union 16

1. Die Europa-Betroffenheit im Allgemeinen 16
2. Die Europa-Betroffenheit im Besonderen — Europäische Umweltbestimmungen 19

III. „Kommunale Europapolitik" — Strategien der Interessenwahrnehmung deutscher kommunaler Gebietskörperschaften in Angelegenheiten der Europäischen Union 23

1. Beteiligungs(un)möglichkeiten der kommunalen Gebietskörperschaften auf Landesebene 25
2. Beteiligungsmöglichkeiten der kommunalen Gebietskörperschaften auf Bundesebene 27
3. Institutionalisierte Interessenvertretung auf europäischer Ebene — der Ausschuss der Regionen (AdR) 30
   - 3.1 Geschichte und Gründungsmotive 31
   - 3.2 Das Benennungsverfahren, Kompetenzen und Arbeitsweise des Ausschusses der Regionen 33
   - 3.3 Der AdR — auch ein „Kommunalorgan"? 37
4. Informelle Aktivitäten kommunaler Gebietskörperschaften in europäischen Angelegenheiten 39
   - 4.1 Das „Europabüro der deutschen kommunalen Selbstverwaltung" 41

4.2 Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) 44
4.3 EUROCITIES als europäisches Städtenetzwerk und die Frage nach der Effektivität kommunaler Mitwirkung — das Beispiel Leipzig 46
4.3.1 Entstehungshintergrund, Arbeitsweise und Positionierung von EUROCITIES 48
4.3.2 Die Stadt Leipzig — Durchsetzungsfähigkeit mittels Einbindung in EUROCITIES? 53
4.4 Kommunale Europapolitik — Kompensation des Verlustes an kommunaler Handlungsautonomie? 56

Schlussbemerkungen 59

Literaturverzeichnis 65

Quellenverzeichnis 73
Transkribierte Interviews 73
Nicht transkribierte Interviews 73

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Die Kommunen im EU-Mehrebenensystem 6

Abbildung 2: Das EU-Mehrebenensystem im funktionalen Verständnis 8

Abbildung 3: Stark vereinfachte Darstellung des EU-Rechtsetzungsverfahrens 11

Abbildung 4: Kommunale Betroffenheit durch EG-Rechtsetzungsakte, vereinfachte Visualisierung. 18

Abbildung 5: Aufbau des zusammenhängenden ökologischen Schutzgebietsnetzes NATURA 2000 21

Abbildung 6: Sitzverteilung im Ausschuss der Regionen 33

Abbildung 7: Logo des Europabüros der deutschen kommunalen Selbstverwaltung 42

Abbildung 8: Komitees, thematische Netzwerke und Arbeitsgruppen von Eurocities (unvollständig). 50

Abbildung 9: Weg der Entscheidungsfindung innerhalb des Netzwerkes EUROCITIES. 52

Abbildung 10: Möglichkeiten der Beeinflussung europäischer Entscheidungsprozesse durch die Stadt Leipzig 54

Abkürzungsverzeichnis

ACCESS	thematisches Netzwerk von EUROCITIES, welches sich Verkehrsfragen widmet ("Eurocities for a New Mobility Culture")
AdR	Ausschuss der Regionen
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter beim Rat der EU
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
BVKS	Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
BWGZ	Baden-Württembergische Gemeindezeitung (korrekt: Die Gemeinde, Zeitschrift für die Städte und Gemeinden, Organ des Gemeindetages Baden-Württemberg)
DIFU	Deutsches Institut für Urbanistik
DLkrT	Deutscher Landkreistag
DST	Deutscher Städtetag
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
EDURC	Economic Development and Urban Regeneration Committee (Ausschuss für Wirtschaft und Stadtentwicklung bei EUROCITIES)
EG	Europäische Gemeinschaft (erste Säule der EU)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl

EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25. März 1957, konsolidierte Fassung mit den Änderungen durch den Vertrag von Nizza vom 26. Februar 2001
Einfg. d. Verf.	Einfügung der Verfasserin
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
EUROCITIES	Europäisches Städtenetzwerk
EUV	Vertrag über die Europäische Union vom 07. Februar 1992, konsolidierte Fassung mit den Änderungen durch den Vertrag von Nizza vom 26. Februar 2001
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FFH-RL	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen; 92/43/EWG)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GG	Grundgesetz vom 23. Mai 1949, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2000
GO AdR	Geschäftsordnung des Ausschusses der Regionen
GO-BBG	Gemeindeordnung des Landes Brandenburg
GOBT	Geschäftsordnung des Bundestages
GO-NW	Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen
GVBl.	Gesetz- und Verwaltungsblatt
IULA	International Union of Local Authorities

KGRE	Kongress der Gemeinden und Regionen Europas beim Europarat
LVerfBbg	Verfassung des Landes Brandenburg
NIS	New Independent States
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PJZS	Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
REIZ	Referat für Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Stadt Leipzig
RGRE	Rat der Gemeinden und Regionen Europas
RGRE/DS	Deutsche Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas
Rs.	Rechtssache
TELECITIES	thematisches Netzwerk von EUROCITIES, welches sich der Telematik widmet
SGI	Services of General Interests (frei übersetzt und verwendet für den deutschen Begriff „Daseinsvorsorge“)
Slg.	Sammlung
VRE	Versammlung der Regionen Europas
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss

Einleitung

> *„Je mehr im Zuge der Integration […] die kommunale Ebene in das Interessenfeld europäischer Akteure reicht, umso mehr ist es notwendig, den kommunalen Sachverstand und die kommunale praktische Erfahrung im Vorfeld verpflichtend zu hören und bei der Entscheidung zu berücksichtigen. Kommunale Gebietskörperschaften müssen in diesem Sinne vom Objekt der Einwirkung zum handelnden Subjekt werden." (Ameln 1998: 2)*

Immer wieder wird in der deutschen Kommunalpraxis auf die Bedrohungen der kommunalen Selbstverwaltung durch die europäische Integration, oder plakativer, „durch Europa" hingewiesen (vgl. u. a. Ameln 1998; Heberlein 1998; Schmahl 1999; Stöß 2000). Wird von Europa gesprochen, so ist zumeist der Staatenverbund der Europäischen Union (EU) gemeint, in dem die Gemeinschaftsgewalt von den Mitgliedstaaten ausgeht, und von keinem sich auf ein europäisches Staatsvolk stützenden Staat (vgl. „Maastricht-Urteil" des BVerfG; BVerfGE 89, 155 ff.). Und gerade die Organe dieses Staatenverbundes, insbesondere die Richtlinien und Verordnungen initiierende EU-Kommission und der Recht setzende EU-Ministerrat[1], greifen, so wird gerügt, zu einem großen Teil in die Autonomie der Kommunen ein, ohne dass sich diese wirksam dagegen zur Wehr setzen können.

Durch die Regelungen der Europäischen Union sind die deutschen Städte, Gemeinden und Landkreise auf vielen ihrer Tätigkeitsgebiete berührt. Vor allem jedoch beeinträchtigen EU-Vorschriften die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen. Zu denken ist beispielsweise an die zum Teil heftig diskutierten Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge. Aber auch die Beihilfevorschriften im Rahmen der Subventionskontrolle betreffen die Kommunen unmittelbar. Etwa 80 % aller Entscheidungen, die die Bürger unmittelbar betreffen, werden bereits zum heutigen Zeitpunkt in Brüssel getroffen — mit steigender Tendenz. Geht man weiterhin davon aus, dass wiederum etwa 80 % der Verwaltungsaufgaben in der Bundesrepublik Deutschland (BRD) von den Kommunen erfüllt werden, einschließlich jener, die auf europarechtlichen Grundlagen beruhen, so wird die kommunale Betroffenheit besonders deutlich (vgl. Knemeyer 2000: 449 f.).

Offenbar wird hierbei, dass der Ausbau von Beteiligungschancen, d. h. der Einflussmöglichkeiten auf die Entscheidungsprozesse höherstufiger Ebenen, sei es

1 Auch das Europäische Parlament sowie die beratenden Organe wirken an diesen Entscheidungen mit. Detailliert dazu Abschnitt I.2 sowie Koenig/Haratsch (2000), Thiel (1998).

nun die innerstaatliche Beteiligung am Willensbildungsprozess in europäischen Angelegenheiten oder der Versuch einer direkten Beeinflussung europäischer Gremien und Institutionen, von herausragender Bedeutung für die kommunalen Gebietskörperschaften der Bundesrepublik ist. Nur so kann überhaupt auf den schleichenden Entzug politischer Handlungsspielräume reagiert werden, oder wie es Ameln (1998) formuliert, die Kommunen müssen vom „Objekt der Einwirkung" zum „handelnden Subjekt" werden.

Gleiches gilt gewissermaßen schon für die Stellung der Kommunen im bundesdeutschen Verfassungsgefüge. Auch hier wird der Entzug politischer Handlungsspielräume von den Kommunalverbänden kritisiert. So mutiere man zusehends von einer politisch-administrativen Ebene zu einer rein administrativen (vgl. Quellenverzeichnis: Interviews kommunale Spitzenverbände 2002). Im Wesentlichen zurückzuführen ist diese Problematik auf die nur unzureichende Finanzausstattung der Gemeinden — sowohl bei bundes- und landesrechtlich veranlassten Aufgaben und deren Zweckausgaben als auch auf die immer geringer werdenden Steuereinnahmen der kommunalen Gebietskörperschaften (vgl. Nierhaus 1999: 29 ff.). Der Schuldenstand wächst und dieses Wachstum scheint zukünftig auch nicht aufzuhalten zu sein. Des Weiteren gibt es Streit darüber, inwiefern der Bundes- oder Landesgesetzgeber zum vollen Ausgleich der übertragenen Aufgaben verpflichtet ist. „Den Bund trifft wegen der Zweigliedrigkeit des Staatsaufbaus auch bei direktem ‚Durchgriff' auf die kommunale Ebene […] keine Ausgleichspflicht unmittelbar gegenüber den Gemeinden […]" (ebd.: 29). Der Ausgleich durch die Landesebene und die Verankerung eines strikten Konnexitätsprinzips ist nach wie vor strittig (vgl. Henneke 2003: 8 ff.). Neben diesen finanziellen Gesichtspunkten, die den Gestaltungsspielraum der kommunalen Gebietskörperschaften begrenzen, ist es aber auch die kaum institutionalisierte Mitsprache an landes- oder bundesgesetzlichen Entscheidungen, die zur Klage der Kommunen über den Verlust eigener lokaler Handlungsrechte führt (vgl. Büchner/Franzke 1999). Verfassungsrechtlich den Bundesländern zugeordnet, bleiben den lokalen Gebietskörperschaften wenig Möglichkeiten — ausgenommen der ordentliche Gerichtsweg — ihre Interessen anzumahnen. Durch das Hinzukommen einer weiteren Regelungsebene, der Europäischen Union als supranationaler Gemeinschaft, wird der innerstaatliche Konflikt noch weiter verschärft. Im Rahmen des vorliegenden Discussion Papers soll eine eingehende Erörterung dieses innerstaatlichen Konfliktfeldes jedoch unterbleiben und eher die europäische Dimension in den Vordergrund gerückt werden. Die innerstaatlichen Spannungen sollten aber

bei den folgenden Betrachtungen des Einflusses der europäischen Ebene auf die lokalen Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik Deutschland immer im Gedächtnis verbleiben. Nur so lassen sich die unmittelbare Betroffenheit der Kommunen und ihre Versuche, der legislativen Bedeutungslosigkeit zu entrinnen, verstehen.

Im Fokus der vorliegenden Ausarbeitung steht die Frage, ob es den Kommunen bereits zum heutigen Zeitpunkt gelingt, ihre Interessen bei der Willensbildung und -findung in europäischen Angelegenheiten einzubringen und diesen umfassendes Gehör zu verschaffen. Neben dem Aufzeigen der institutionalisierten Beteiligungsmöglichkeiten[2] auf der supranationalen Ebene EU sollen auch die informellen Aktivitäten, das Lobbying, einer näheren Betrachtung unterzogen werden. Welches Organ der Europäischen Union, welche Institutionen und Verbände sind Ansprechpartner kommunaler Belange? Wie erfolgt die Kanalisation kommunaler Interessen? Wie bewerten die kommunalen Gebietskörperschaften selbst ihre Mitwirkungsrechte in europäischen Angelegenheiten? Und nicht zuletzt, wie versuchen sie, ihren kommunalen Befindlichkeiten im „Politikpoker" der Europäischen Union Gehör zu verschaffen? Kurzum, was unternehmen die deutschen Städte und Gemeinden, um sich am europäischen Regelungsgeschehen zu beteiligen, und kann damit wirklich der Gefahr einer Aushöhlung der durch die deutsche Verfassung (Art. 28 II GG) garantierten Selbstverwaltungsrechte begegnet werden?

2 Als institutionalisierte Beteiligungsmöglichkeiten werden solche verstanden, die in europäischen oder nationalstaatlichen Gesetzestexten verbrieft sind und somit die beteiligten Akteure rechtlich binden. Auch formalisierte Verfahren, d. h. regelmäßig nach einem gleichen Muster ablaufende Zusammenkünfte, werden unter dem Begriff der institutionalisierten Beteiligung subsumiert. Zu unterscheiden davon sind die informellen Kontakte, die sich auf keinerlei formalisierten Vorgang berufen können. Dieses sind eher zufällige, kurzfristige Begegnungen zwischen den handelnden Akteuren.

I. Die Kommunen als vierte gestaltende Ebene in der Europäischen Union?

In der politikwissenschaftlichen Europaforschung hat sich in jüngster Vergangenheit ein Paradigmawechsel vollzogen. In Abkehr von den bisherigen Forschungsansätzen des Neofunktionalismus und des Intergouvernementalismus (vgl. Grande 2000: 11), die sich ausschließlich mit den Ursachen und Zielen des europäischen Integrationsprozesses befassten, zeichnet sich das neue Paradigma in der Europaforschung durch seine schwerpunktmäßige Betrachtung der Folgen der Integration aus. Die Annahme ist hierbei, dass gerade mit den letzten großen Integrationsschritten — wie dem Amsterdamer Vertrag und dem Vertrag von Nizza — eine neue Qualität im Kompetenzgefüge der Europäischen Union erreicht worden ist. Dies bedeutet zum einen, dass die supranationale Ebene einen enormen Kompetenzzuwachs verzeichnen kann, zum anderen aber auch einen damit einhergehenden Verlust an nationaler und regionaler Handlungsautonomie, von der kommunalen Ebene ganz zu schweigen. „Europa regiert" — und dieses mit zunehmender Intensität. Sind die Institutionen und Verfahren der Europäischen Union dem Handlungs- und Problemlösungsdruck noch gewachsen? Wie steht es um die nationalen und subnationalen Einheiten? Genau mit diesen Fragen beschäftigt sich das neue Paradigma in der Europaforschung (vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996, Gehring 2000, Benz 2000).

Ein weiterer Aspekt des Paradigmawechsels betrifft die Fragen nach der Erscheinungsform des Staatengefüges „Europäische Union". Weder ist dieses Modell mit den Konzepten des föderalen Bundesstaates vereinbar noch mit denen des Staatenbundes. Vielmehr setzt sich die Auffassung durch, die Union als ein Gebilde *eigener Art* (sui generis) zu sehen, in dem sich die europäische (supranationale), die nationalstaatliche und die regionale sowie kommunale (subnationale) Ebene zunehmend verschränken und zivilgesellschaftliche Akteure in Verhandlungs- und Kommunikationsnetzwerken in verstärktem Maße an politischen Steuerungsprozessen beteiligt werden. So spricht denn auch das Bundesverfassungsgericht in seinem „Maastricht-Urteil" (BVerfGE 89, 155 ff.) von einem „Staatenverbund". Zur Charakterisierung dieser neuen Form von politischer Herrschaft hat sich der Begriff des „Mehrebenensystems" oder der "Multi-Level Governance" etabliert (vgl. Huinink 1989; Marks 1993; Grande 1994; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996; Benz 1998; Scharpf 1999; Magiera/Sommermann 2002).

Während jedoch ganz selbstverständlich neben der supranationalen Ebene EU die nationalen und regionalen Akteure als Handelnde in diesem Mehrebenensystem wahrgenommen werden, spielen die kommunalen Gebietskörperschaften auch in der neueren politikwissenschaftlichen Diskussion um die Folgen des europäischen Integrationsprozesses für die Beteiligten kaum eine Rolle. Arthur Benz spricht gar von einem „mehrstufigen politischen System, in dem den Regionen[3] mehr als nur eine symbolische Bedeutung zukommt" (Benz 1998: 558). An ein „Europa der Kommunen" als einem vierstufigen „Modell einer dezentralen Europäischen Union, das — mit den kommunalen Gebietskörperschaften als Grundeinheiten — von unten nach oben aufgebaut ist" (Heberlein 1995: 34), ist demnach gar nicht zu denken. Den Status quo und die Einordnung der kommunalen Gebietskörperschaften in das Mehrebenensystem der EU verdeutlicht Abbildung 1. Als Resultat der nur ungenügenden Betrachtung der Kommunen in den vielfältigen wissenschaftlichen Versuchen der Beschreibung des europäischen Mehrebenensystems scheint es geboten, eine Erweiterung dieser Konzepte vorzuschlagen. Ausgegangen wird dabei neben den bereits erwähnten (supranationale, nationale, regionale) von einer weiteren politischen Ebene — den Kommunen. Diesen obliegt schließlich die Ausführung und verwaltungstechnische Umsetzung eines Großteils der europäischen Regelungen.

3 Unter dem Begriff der Region ist im Rahmen der vorliegenden Arbeit und für den deutschen Fall die Ebene der Bundesländer zu verstehen. Die europäische Definition der Regionen umfasst auch grenzüberschreitende Kooperationen benachbarter territorialer Gliederungen, die jedoch nicht Thema der hier eingereichten Analyse sind und daher nicht dargestellt werden.

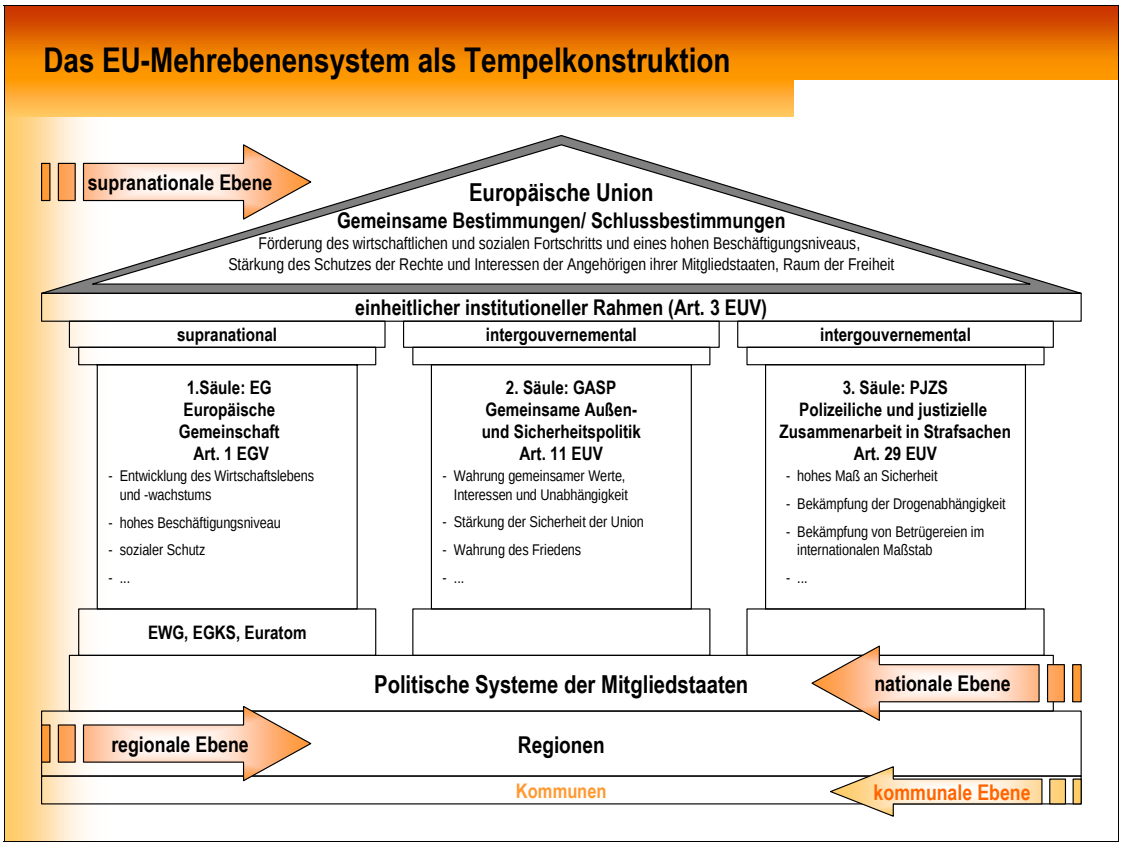

Abbildung 1: Die Kommunen im EU-Mehrebenensystem (Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Wessels 2002: 333).

1. Die Bestandteile des europäischen Mehrebenensystems

Bei der Bestimmung konstitutiver Merkmale des europäischen Mehrebenensystems lassen sich aus der dazu vorliegenden thematisch verwandten Literatur (Scharpf 1985; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996; Benz 1998; Grande 2000) unterschiedliche Herangehensweisen eruieren. Zum einen lässt sich ein funktionales Verständnis von Mehrebenensystemen von einem institutionellen abgrenzen. Das institutionelle Verständnis von Mehrebenensystemen greift jedoch zu kurz. Nach diesem Verständnis lassen sich zwar mehrere institutionelle Handlungsebenen identifizieren (Union, Nationalstaaten, Regionen, Kommunen) und auf ihren je spezifischen Beitrag zum Entscheidungsprozess und der Implementation europarechtlicher Bestimmungen befragen, der Akteursstatus der handelnden Subjekte erfährt jedoch keine Berücksichtigung. Auch werden so Interdependenzbeziehungen zwischen den einzelnen Akteuren auf den unterschiedlichen Ebenen nicht hinreichend in die Darstellung einbezogen. Demnach fördert dieses Verständnis

eine eher undifferenzierte Betrachtungsweise und erfasst in nicht ausreichendem Maße die Vielgestaltigkeit der Kommunikationsbeziehungen in einem Mehrebenensystem (vgl. Benz 2000: 143 ff.). „Erst mit einem […] funktionalen Verständnis von Mehrebenensystemen lässt sich die reale Komplexität europäischer Politikprozesse angemessen begreifen. […] Ein Mehrebenensystem in diesem Sinne konstituiert sich aus formal unabhängigen, aber funktional interdependenten politischen Akteuren und Politikarenen“ (Grande 2000: 14) und ermöglicht so auch Formen der „horizontalen Politikverflechtung“ (Benz/Scharpf/Zintl 1992). Die Grundstruktur eines solchen Mehrebenensystems lässt sich folgendermaßen charakterisieren (vgl. auch Abbildung 2):

- In supranationalen Kooperationsbeziehungen befinden sich die Akteure der *intragemeinschaftlichen Ebene*. Dies sind die verschiedenen EU-Organe. Da ihnen auch die Rechtsetzungs- bzw. Überprüfungsgewalt der europäischen Regelungen zusteht, versuchen hier beispielsweise die deutschen Kommunen sehr aktiv die Meinungsbildung zu beeinflussen, indem sie über ihre kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene zum einen Positionspapiere verfassen und diese der Kommission und dem Parlament zuleiten. Zum anderen pflegen die Verbände aber auch den engen persönlichen Kontakt mit den Mitgliedern der Generaldirektionen der Europäischen Kommission und den Abgeordneten des Europäischen Parlaments.

- Wenn nationale Akteure in supranationalen Entscheidungsgremien, wie dem Rat der Europäischen Union, zusammenkommen, so stellt dies die *internationale Kommunikationsarena* dar. Für die kommunalen Gebietskörperschaften indes ist die internationale Ebene kaum von Interesse. Die Verhandlungsposition der Fachminister im Rat wird in innerstaatlichen Entscheidungs- und Abstimmungsprozessen festgelegt. So wirkt der Bundesrat als Vertreter der Bundesländer an der Entscheidung über die Position der Bundesrepublik als Mitgliedstaat mit. Die detaillierten Festlegungen über die Beteiligung sind im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union, kurz EUZBLG, vom 12. März 1993 niedergeschrieben.

- Neben den intragemeinschaftlichen und den internationalen Verhandlungsgremien bilden die *intersubnationalen* Organe, wie der Ausschuss der Regionen (AdR), einen weiteren Bereich. Hier setzt auch die institutionalisierte europapolitische Tätigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften an.

- Ein Großteil der europapolitischen Arbeit der Kommunen vollzieht sich auf der *interkommunalen Ebene* in Städtenetzwerken, wie EUROCITIES, und/oder europäischen Dachverbänden, wie dem RGRE. Institutionalisierte Kooperationsbeziehungen zu den Recht setzenden Ebenen (im Wesentlichen intragemeinschaftliche, internationale und beratend über den AdR die intersubnationale Ebene) existieren bis zum heutigen Tage freilich nicht. Insofern sind die kommunalen Vertreter auf ein intensives Lobbying angewiesen.
- Nationale Akteure handeln in den nationalen Entscheidungsgremien, um den jeweiligen nationalen Standpunkt zu europäischen Politiken zu ermitteln (*intranationale Ebene*).

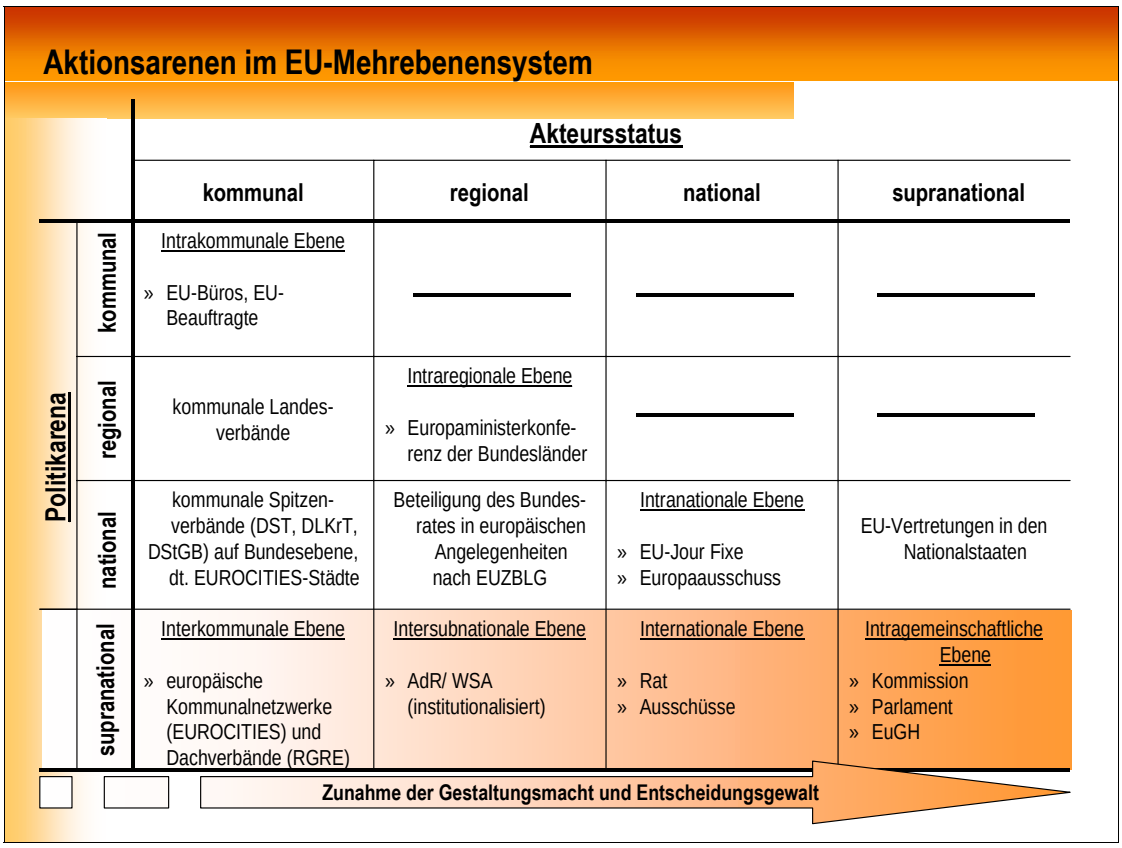

Abbildung 2: Das EU-Mehrebenensystem im funktionalen Verständnis (Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Grande 2002: 6)

- Die Beteiligung der Bundesländer über den Bundesrat nach dem EUZBLG als Form der Mitwirkung regionaler Akteure auf der nationalen Ebene ist eine weitere Form der Kooperationsbeziehungen innerhalb des europäischen Mehrebenensystems. Weniger institutionalisiert ist die Mitgestaltung der kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene (vgl. dazu Abschnitt III.2).

- Vielfältige Kooperationsbeziehungen zwischen den deutschen Ländern (Bsp.: Europaministerkonferenzen) sichern die Einheitlichkeit des Standpunktes der auf der nationalen Ebene involvierten regionalen Akteure (für die BRD ist dies der Bundesrat) in den *intraregionalen Beziehungen*. Für die deutschen Kommunen enttäuschend, ist es bis heute nicht erreicht worden, einen Gaststatus für sie bei diesen Konferenzen zu erhalten (vgl. Quellenverzeichnis: Interviews kommunale Spitzenverbände 2002).

- Ein Beispiel für die *intrakommunale Institutionalisierung* ist die Ernennung von EU-Beauftragten auf der lokalen Ebene, die sich im Rahmen ihrer täglichen Arbeit ausschließlich mit dem europäischen Integrationsprozess befassen. Sie beschäftigen sich einerseits mit den Auswirkungen der EU-Rechtsetzung auf ihre jeweilige Kommune, andererseits werden von ihnen auch Fördermöglichkeiten der EU in ihrem Gemeindegebiet geprüft.

- Sowohl nationale als auch supranationale Akteure werden demgegenüber kaum in den subnationalen Politikarenen tätig. Verzeichnet werden kann lediglich ein Tätigwerden supranationaler Akteure in der nationalen Politikarena, wie die EU-Vertretungen in den Nationalstaaten belegen.

Das Merkmal des europäischen Mehrebenensystems ist die komplexe Verflechtung der oben dargestellten Ebenen. Sie agieren nicht autonom, sondern zeichnen sich durch Vernetzungen und Kooperationsbeziehungen vielfältiger Art aus. Eine europapolitische Entscheidungsfrage muss regulär und primärrechtlich verankert die ersten der skizzierten Ebenen durchlaufen. Hinzu kommen Akteure der unterschiedlichsten Interessenverbände und Organisationen. Deutlich wird, dass die *Entscheidungsbefugnisse* hauptsächlich der *intragemeinschaftlichen* und der *internationalen Ebene* übertragen sind, es *jedoch kaum Kooperationsbeziehungen zu* den Ausführenden der Regelungen, den *kommunalen Gebietskörperschaften* gibt. Diese sind im überwiegenden Maße darauf angewiesen, durch informelle Kontaktmöglichkeiten und rechtlich unverbindliche Stellungnahmen ihre Position darzulegen. Offenbar wird hierbei, welcher Stellenwert den Städten und Gemeinden bislang zuzurechnen ist.

Als „Hauptakteure der Implementation europäischer Entscheidungen“ spielen sie eine große Rolle, als mitgestaltende Partner einer sich vertiefenden und erweiternden Union eine marginale.

2. Konsequenzen europäischer Rechtsetzung

Die Rechtsetzung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften (erste Säule[4]) ist bei weitem die wichtigste und stellt den umfassendsten Teil des Gemeinschaftsrechts (aquis communautaire) dar. Auch hat sie durch ihre unmittelbare (im Falle der Verordnungen) oder zumindest mittelbare (im Falle der Richtlinien) Wirksamkeit den größten Einfluss auf die kommunale Politik. Zu nennen sind als betroffene Politikbereiche insbesondere die Binnenmarktpolitik (Beihilfenkontrolle), die Wettbewerbspolitik (europaweite Ausschreibungspflicht bestimmter öffentlicher Aufträge), die Gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik, die Umweltpolitik (FFH-Richtlinie u. a.) und die Regionalpolitik (Strukturfondsförderung), um nur einige zu nennen[5]. Abbildung 3 verdeutlicht den Entstehungsgang eines europäischen Gesetzes[6]. Der Europäische Rat als Gremium der Staats- und Regierungschefs und dem Präsidenten der Europäischen Kommission berät über die Leitlinien europäischer Politik und über künftige Gemeinschaftspolitiken. Des Weiteren legt er im Bereich der intergouvernementalen Zusammenarbeit die gemeinsamen Standpunkte fest. Innerhalb der Tätigkeitsbereiche der EG (supranationale Gemeinschaftspolitik) entwirft die Kommission Gesetzesentwürfe und bringt diese in

4 Die Zuständigkeiten der Union lassen sich entsprechend Abbildung 1 auf drei Säulen verteilen. Wenn aber von einem Eingriff des Gemeinschaftsrechts in die kommunalen Selbstverwaltungsrechte gesprochen wird, ist meist nur die erste Säule der supranationalen Rechtsetzung gemeint. Im Rahmen der GASP (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) und der PJZS (Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen), den Säulen der intergouvernementalen Zusammenarbeit vereinbaren die Mitgliedstaaten gemeinsame Standpunkte und Aktionen, treffen jedoch keine unmittelbar wirksamen rechtsverbindlichen Entscheidungen (vgl. Thiel 1998). Einklag- und anfechtbar vor dem EuGH sind dagegen die unmittel- und mittelbar geltenden Rechtsetzungsakte der Europäischen Gemeinschaft.

5 Zur Verdeutlichung der Betroffenheit der deutschen Kommunen wird in einem nächsten Kapitel die Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) herangezogen. Weitere Beispiele würden den Rahmen des vorliegenden Papers über Gebühr erweitern, weshalb auf sie verzichtet werden soll.

6 Ausführlicher und detaillierter gehen Knemeyer (1994), Pfetsch (1997), Thränhardt (1998), Saller (1999) und Wessels (2002) auf den europäischen Gesetzgebungsprozess ein. Zur Frage des Lobbying von Kommunalvertretern in den verschiedenen Phasen der Rechtsetzung nimmt Fischer (1997) Stellung. Die beratenden Organe AdR und WSA sind in der vereinfachten Abbildung 3 nicht berücksichtigt worden, da ihre Stellungnahmen ein europäisches „Gesetz“ nicht verhindern können.

den europäischen Entscheidungsprozess ein. Sie ist das einzige Organ, welches mit Initiativkompetenzen ausgestattet ist.

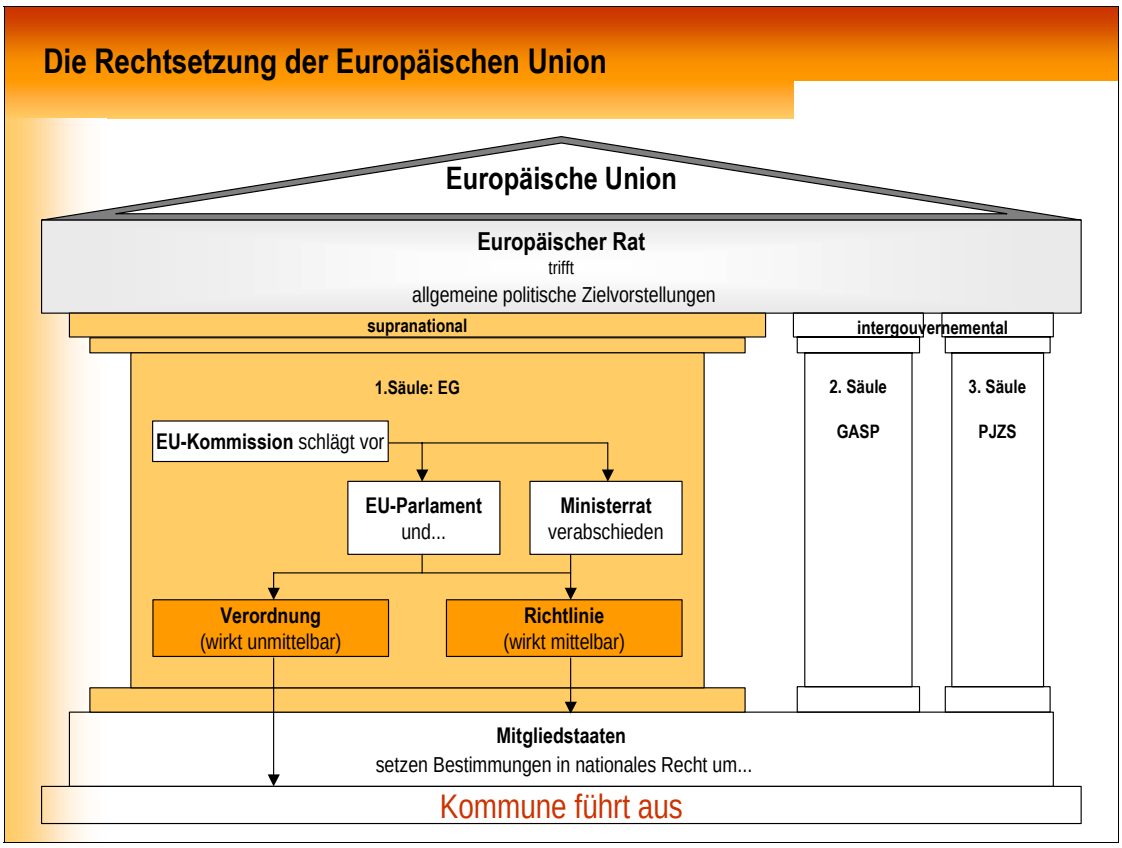

Abbildung 3: Stark vereinfachte Darstellung des EU-Rechtsetzungsverfahrens (Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an REIZ 2002a: 5).

Die Gesetzesentwürfe werden im Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) beim Rat der EU detailliert erläutert und anschließend dem Ministerrat (auch Rat der Europäischen Union) übergeben. Je nach Politikfeld und dem damit vorgeschriebenen Abstimmungsmodus (nach dem Vertrag von Nizza ist dies im Regelfall der Art. 251 EGV, das Mitentscheidungsverfahren) ist das Europäische Parlament an der Entscheidungsfindung beteiligt. Die beratenden Organe der EU — der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen — können zu dem Gesetzesvorhaben der Union ihre Stellungnahme abgeben, die jedoch recht-

lich nicht verbindlich sind. Der Rat[7], der sich in der Regel aus den Fachministern der nationalen Regierungen zusammensetzt[8], fällt die Entscheidung. Konkretisiert wird das europäische Gesetz durch die Kommission, die zur Durchführung der Maßnahmen die notwendigen Detailregelungen erlässt. Hierbei bedient sie sich der Komitologiegremien, die mit Beamten aus den EU-Mitgliedstaaten besetzt sind[9].

Die Durchführung der in der Union im Rahmen der Gemeinschaftspolitik beschlossenen Maßnahmen obliegt anschließend den Mitgliedstaaten und hierbei insbesondere — für den Fall Deutschlands — den kommunalen Gebietskörperschaften. Die Kontrolle und Evaluation der Gemeinschaftspolitiken im Hinblick auf Umsetzung und einheitliche Rechtsanwendung werden primär durch die Kommission und sekundär — nach Anrufung — durch den EuGH gewährleistet.

Doch welche Konsequenzen ergeben sich für die deutschen lokalen Gebietskörperschaften aus diesem Rechtsetzungsverfahren? Während die Akteure der supranationalen, der nationalen und der regionalen Ebene in den europäischen Entscheidungsprozess institutionalisiert eingebunden sind[10], gibt es für die Kommunen juristisch kaum eine Möglichkeit, die Berücksichtigung ihrer Interessen anzumahnen. Während den Akteuren der supranationalen, der nationalen und der regionalen Ebene somit bereits per Gemeinschaftsrecht oder nationalem Recht der Zugang zu den verschiedenen Verhandlungs- und Politikarenen offen steht, ist es für die lokalen Gebietskörperschaften um ein Vielfaches schwerer, europapolitische Entscheidungen — sowohl auf der europäischen Ebene als auch auf der nationalen — zu beeinflussen. Die deutschen Kommunen sind bis zum heutigen Zeitpunkt nur ungenügend in den europäischen Entscheidungsprozess eingebun-

7 Der Rat ist ein Organ der Europäischen Gemeinschaften (erste Säule) und nicht zu verwechseln mit dem Europäischen Rat, dem Leitlinien setzenden Organ der Europäischen Union.

8 Der § 6 EUZBLG und Abschnitt IV.5 der Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung von § 9 EUZBLG vom 29.10.1993 bestimmen die Fälle, in denen auch Vertreter der Länderexekutive zu den Ratssitzungen zugelassen sind.

9 Der Begriff stammt von dem französischen Wort „comités“ (Ausschüsse). Der Rat überträgt der Kommission gemäß Art. 202 EGV zwar die Durchführung der erlassenen Rechtsakte, verlangt jedoch, dass sie sich hierbei mit einem vom Rat eingesetzten Ausschuss nationaler Beamter konsultiert (vgl. Thiel 1998: 85)

10 Die regionalen Akteure, die deutschen Länder, bringen ihre Position zum europäischen Gesetzesvorhaben über das nationalstaatliche Organ, den Bundesrat, in die Diskussion ein. Der Bundesrat ist nach dem EUZBLG bei europäischen Vorlagen i. d. R. zustimmungspflichtig. In der europäischen Arena verbleibt den Bundesländern nur ihre Mitgliedschaft im Ausschuss der Regionen, der jedoch, wie bereits erwähnt, lediglich beratende Funktionen ausführt und somit eine Verbindlichkeit seiner Stellungnahmen nicht gegeben ist.

den, der sie befürchten lässt, in ihren Selbstverwaltungsrechten beschnitten zu werden (vgl. ebd.). Lediglich der Ausschuss der Regionen, kurz AdR, mit insgesamt (noch[11]) 222 Mitgliedern, davon jedoch nur drei Vertretern der deutschen kommunalen Spitzenverbände, ist in den institutionalisierten Verhandlungsprozess auf der europäischen Ebene beratend involviert und soll so die Belange der lokalen Gebietskörperschaften einbringen. Dass das kaum zu leisten ist, steht außer Frage. Nur über die vielfältigen informellen Kontakte lassen sich die lokalen Interessen in den europäischen Entscheidungsprozess einbringen (vgl. Quellenverzeichnis: Interviews kommunale Spitzenverbände 2002).

Neben der nur geringen institutionellen Einbindung der deutschen Kommunen in den europäischen Rechtsetzungsprozess stellt die Überschneidung europäischer Politiken mit den nationalen, regionalen und kommunalen Kompetenzen, Programmen und Aktivitäten (vgl. Heberlein 1998; REIZ 2002a) eine weitere Herausforderung sowohl für die Kommunen als auch das europäische Regieren selbst dar. Beispielhaft dafür sind die Bereiche der kommunalen Wirtschaftsförderung und der wirtschaftlichen Betätigung, die, um einer Wettbewerbsverzerrung innerhalb der Gemeinschaft vorzubeugen, europäischen Reglements unterworfen sind. Die Gemeindeordnungen der einzelnen deutschen Bundesländer setzen den Kommunen Grenzen in ihrem Recht auf wirtschaftliche Betätigung. Das Vorliegen eines öffentlichen Zwecks, die Einhaltung des Territorialprinzips sowie die Beachtung der Subsidiaritätsklausel u. a. (vgl. u. a. § 107 ff. GO-NW, § 100 GO-BBG) sind Voraussetzungen der kommunalen Wirtschaftstätigkeit. Entsprechende Verordnungen der Europäischen Union fordern die Kommunen dagegen auf, sich einem liberalisierten europäischen Markt zu stellen. Gleichfalls gibt die EU die dafür notwendigen Vorgaben. Zu denken ist hierbei insbesondere an die Regelungen im Beihilfenrecht und die europaweite Ausschreibungspflicht ab bestimmten Schwellenwerten. Gerade letztere stellt jedoch für kleinere Gebietskörperschaften mit begrenzten personellen Ressourcen kaum überwindbare Hindernisse dar. Zusammengenommen engen daher aus lokaler Perspektive all diese Regelungen den Gestaltungsspielraum der Kommunen ein.

11 Nach dem am 01. Februar 2003 in Kraft getretenen Nizza-Vertrag werden es in einer EU der 27 Mitgliedstaaten letztlich nicht mehr als 350 Mitglieder sein. Das Stimmengewicht der deutschen Länder und Kommunen wird sich nicht ändern — es bleibt bei den 24 nationalen Vertretern. Davon werden 21 auf Vorschlag der Länder in den AdR entsendet und drei Vertreter stellen die kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene (vgl. dazu auch Abschnitt III.3).

Der weitaus höhere Koordinationsbedarf, der durch die Einbeziehung diverser institutionalisierter politischer Gremien sowie lobbyistisch agierender Gruppen und Organisationen in Mehrebenensystemen besteht, stellt eine nächste Herausforderung für die lokalen Gebietskörperschaften dar. Für die Europäische Union trifft dies im besonderen Maße zu. So stehen den institutionalisierten Entscheidungsgremien auch noch die lobbyistisch tätigen europäischen Verbände gegenüber. Hierunter fallen sowohl die kommunalen Interessenvertretungen wie der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), das europäische Städtenetzwerk EUROCITIES und die Tätigkeit der kommunalen Spitzenverbände in Brüssel. Aber auch Interessenvertretungen der öffentlichen Wirtschaft, wie der Zentralverband der öffentlichen Unternehmen, der sich speziell mit den Auswirkungen des europäischen Wettbewerbsrechts auf die kommunalen Betriebe beschäftigt, sind als Konsultationsgremien aus dem europäischen Entscheidungsprozess nicht mehr wegzudenken. Darüber hinaus existieren eine Vielzahl weiterer lobbyistisch agierender Verbände und Organisationen, die ihre Interessen berücksichtigt finden wollen. Den kommunalen Verbänden und Interessenvertretungen muss es also gelingen, neben einer Vielzahl anderer Akteure und in Ermangelung institutionalisierter echter Mitwirkungsrechte, ihren spezifischen Belangen Gehör zu verschaffen. Aktuelle Schätzungen besagen, dass derzeit ca. 3.000 solcher lobbyistischer Zusammenschlüsse miteinander um Berücksichtigung im europäischen Entscheidungsprozess konkurrieren (vgl. u. a. Ameln 2002).

3. Die Kommunen als vierte Ebene?

Wesentlicher Bestandteil der Überlegungen zur Einrichtung eines beratenden Organs 1992 — des Ausschusses der Regionen — war, die Regionen als dritte Ebene neben die Mitgliedstaaten und die supranationale Ebene der Europäischen Union zu stellen. Auch wenn dieses bei allen strittigen Fragen der Kompetenzen des Regionalausschusses für die Regionen — im Falle der Bundesrepublik die deutschen Länder — nahezu erreicht worden ist, so sind die kommunalen Gebietskörperschaften auf Grund ihrer Unterrepräsentation in diesem Gremium weiterhin im Wesentlichen auf lobbyistische Aktivitäten zur Durchsetzung ihrer Interessen angewiesen. Bereits eingangs wurde festgestellt, dass etwa 80 % aller ausführungspflichtigen Regelungen, die auch auf europarechtlichen Grundlagen beruhen, den Kommunen obliegen, diese aber für den Verlust an kommunaler Handlungsautonomie anders als die deutschen Bundesländer kaum durch entspre-

chende Mitwirkungsrechte entschädigt wurden — dies gilt sowohl innerstaatlich als auch auf europäischer Ebene.

Der Aufhebung bzw. zumindest teilweisen Ausgleichung dieses eklatanten Missverhältnisses entsprachen die Bestrebungen der deutschen kommunalen Spitzenverbände im Rahmen der Aushandlung eines Europäischen Verfassungsvertrages. So forderten sie in ihrem Positionspapier die Einrichtung eines eigenen Kapitels für die Regionen und lokalen Gebietskörperschaften sowie die Berücksichtigung der finanziellen Belastung und des Verwaltungsaufwandes der Kommunen bei beabsichtigten Maßnahmen der Europäischen Union und wollten diese Forderungen auch im Verfassungsvertrag verankert finden (vgl. BVKS 2002: 1). Beide Forderungen sind jedoch nicht erfüllt worden. Der Verfassungsvertragsentwurf vom Juli 2003 kann insofern auch nicht als großer Erfolg bezeichnet werden. Ganz im Gegenteil, die Formulierung im Teil I, Titel III, Artikel 9 Absatz 3 lässt eher befürchten, dass die Kompetenzen der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften weiter beschnitten werden. So heißt es: „Nach dem Subsidiaritätsprinzip *wird die Union* […] nur *tätig, sofern und soweit die Ziele der* in Betracht gezogenen *Maßnahmen* von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend erreicht werden können, sondern vielmehr *wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser erreicht werden können*" (Hervorhebung d. Verf.). Der Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip wird somit gegenstandslos. Auch weiterhin wird daher gerade den Kommunen nichts anderes übrig bleiben, als über informelle Aktivitäten ihre Betroffenheit deutlich zu machen und um Berücksichtigung zu bitten. Politisch gestaltend kann demnach wahrlich noch nicht von einer, auch in europäische Entscheidungsprozesse wirksam eingebundenen, vierten Ebene gesprochen werden, administrativ existiert diese schon lange.

II. Die Europa-Betroffenheit der deutschen Kommunen durch Rechtsetzungsaktivitäten der Europäischen Union

> *"The DStGB welcomes the European Commission's plans and intentions to improve the quality of European law-making and policy. It underscores the approach of restricting […] regulations and requirements from higher levels to what is strictly necessary […]. The DStGB suggests carrying out a form of compulsory assessment of the consequences of legislation as a way of improving the quality of European legislative work. This […] means checking legislation and requirements to see […] whether they interfere as little as possible with the existing rights of those to whom they are addressed." (DStGB 2001: 2)*

Der europäische Integrationsprozess hat gerade in den letzten Jahren wieder an Dynamik gewonnen. Von keiner anderen Ebene in Europa werden mehr Regelungen getroffen, die unmittelbar oder mittelbar so tief greifende Veränderungen des Lebensumfeldes der Menschen, der Wirtschaft, der Gesellschaft und vor allem des Handlungsbereiches der kommunalen Gebietskörperschaften bedingen. Auf der anderen Seite gibt es aber auch keine Ebene, die weniger mit der Umsetzung dieser Regelungen zu tun hat (vgl. Gemeindetag Baden-Württemberg 2001: 974 ff.). Dieses obliegt den Kommunen in großem Maße.

1. Die Europa-Betroffenheit im Allgemeinen

Spätestens mit der Festlegung des Fahrplans zur Vollendung des Binnenmarktes 1986 ist deutlich geworden, wie umfassend die gemeinschaftsrechtlich gewährleisteten Marktfreiheiten in die kommunale Handlungshoheit eingreifen. Aus dem Ziel eines freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union ergibt sich notwendigerweise die Konsequenz, dass diese Aufträge auch Auswirkungen auf die kommunale Verwaltungs-, Finanzierungs- und Satzungskompetenz haben (vgl. Lenz 1990: 7 ff.). Und dennoch, „gravierende Einwirkungen wurden zunächst […] nicht erwartet […]. Die Gemeinden nahmen die Einflüsse der Europäischen Gemeinschaft auf die innerstaatliche Rechtsordnung aus eigenem Betroffensein *noch* (Einfg. d. Verf.) nicht bewusst wahr" (Müller 1992: 24). Dieses Verständnis dürfte sich mittlerweile grundlegend gewandelt haben.

Wenn die Durchführung erforderlicher gemeinschaftsrechtlicher Maßnahmen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union überlassen wird, so ist es aus europäischer Sicht unerheblich, welcher innerstaatlichen Ebene die Anwendung obliegt. Lediglich die Vorgabe, dass das Gemeinschaftsrecht zur effektiven und einheitlichen Anwendung in allen Mitgliedstaaten gelangt, ist zu beachten (vgl. EuGH — Urteile von 1970 und 1979[12]). Dies ergibt sich aus dem Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Recht und aus der unmittelbaren Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts im innerstaatlichen Bereich. Da nun aber gerade im Rahmen des Verwaltungsvollzuges in der Bundesrepublik ein Großteil der Bestimmungen den Kommunen zur Ausführung auferlegt sind, können die Städte und Gemeinden auf diese Weise direkt zur Durchführung europäischer Regelungen berufen sein (vgl. Zimmermann-Wienhues 1997: 76 ff.). Daneben sind die Kommunen selbst aber auch ein unmittelbarer Ansprechpartner gemeinschaftsrechtlicher Aktivitäten. Neben den primärrechtlichen Bestimmungen zur Beihilfenkontrolle (Art. 87, 88 EGV) beispielsweise spielt die Umsetzung und Anwendung des Sekundärrechts eine gewichtige Rolle. Zu denken ist hierbei insbesondere an die unmittelbar wirksamen Verordnungen, die von den kommunalen Gebietskörperschaften direkt, d. h. ohne eine Umsetzung in nationales Recht, beachtet werden müssen. Einen weiteren Einwirkungsbereich stellen die mittelbar wirksamen Richtlinien dar, deren fristgerechte Umsetzung in nationales Recht vom Bundesgesetzgeber gewährleistet werden muss[13] (vgl. dazu Abbildung 4).

Doch auch die Richtlinien können direkte Wirksamkeit entfalten und somit die Kommunen zu unmittelbar Betroffenen werden lassen. Dies ist zum einen die Konsequenz bei nicht fristgerechter Umsetzung in innerstaatliches Recht. Zum anderen ist es der Fall, wenn eine Richtlinie die Begründung subjektiver Rechte vorsieht sowie hinreichend genau und unbedingt ist, so dass sie keiner weiteren Konkretisierung durch Organe der Europäischen Union oder der Mitgliedstaaten bedarf. Dritte können sich in beiden Fällen gegenüber staatlichen Stellen, also auch

12 EuGH — Urteil vom 17.12.1970 (Rs. 30/70, Slg. 1970, S. 1197 [1208]) und Urteil vom 21.06.1979 (Rs. 240/78, Slg. 1979, S. 2137 [2148]). „Es ist deshalb Sache eines jeden Mitgliedstaates die Stellen zu bezeichnen, die in der innerstaatlichen Rechtsordnung zuständig sind […]. Diese haben allerdings darauf zu achten, dass sie die Koordinierung der von ihnen ergriffenen Maßnahmen in geeigneter Weise sicherstellen […].“ (Urteil vom 21.06.1979)

13 Da bis zum jetzigen Zeitpunkt lediglich ein Entwurf über eine Verfassung für Europa vorliegt, der momentan in den einzelnen Mitgliedstaaten diskutiert wird, wird in den folgenden Ausführungen noch auf die nach dem Vertrag von Nizza 2001 geltenden Rechtsetzungsakte eingegangen.

der Kommunalverwaltung, auf den sie begünstigenden Richtlinieninhalt berufen (vgl. Schultze 1997: 40 ff.).

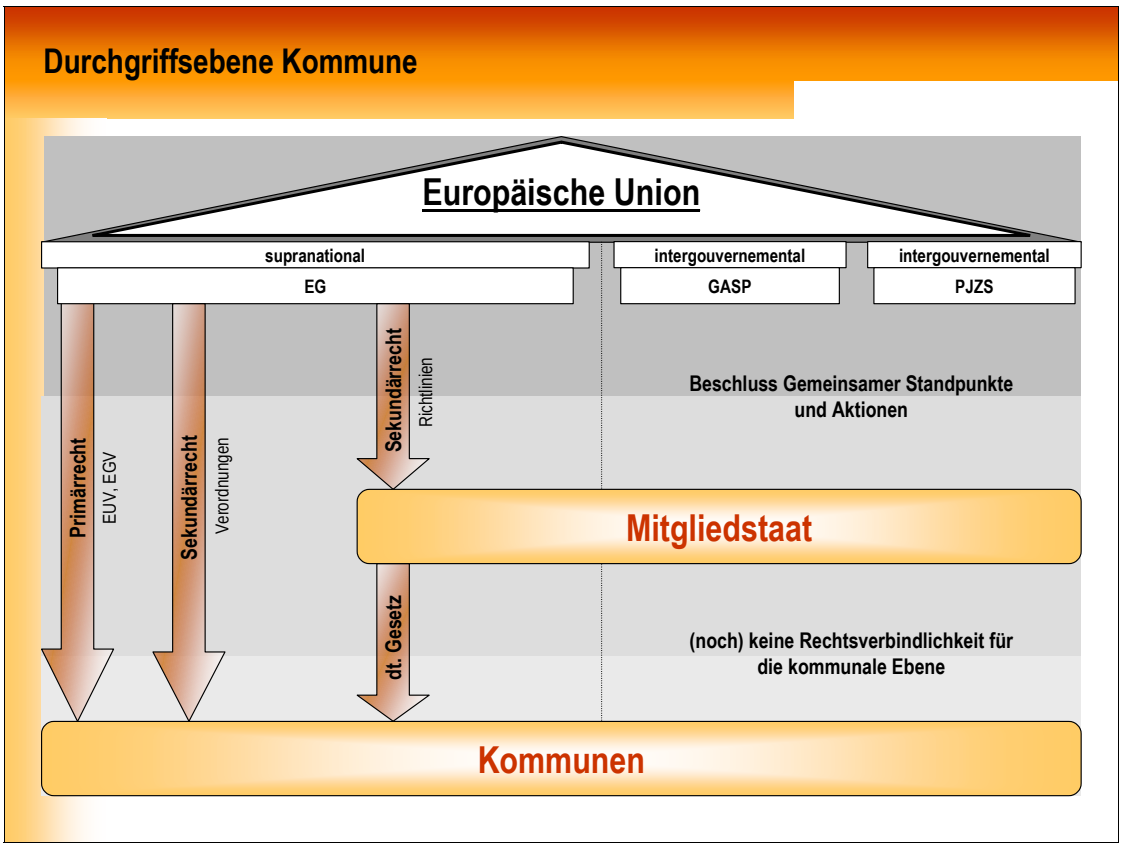

Abbildung 4: Kommunale Betroffenheit durch EG-Rechtsetzungsakte, vereinfachte Visualisierung (eigene Darstellung).

Die Förderaktivitäten der Europäischen Union und ihre Bedeutung für die regionale Wirtschaftspolitik und in diesem Zusammenhang auch die kommunalen Gebietskörperschaften der Bundesrepublik sollen hier nur Erwähnung finden. Förderprogramme der EU sowie innerstaatliche Aktivitäten in enger Zusammenarbeit mit der europäischen Ebene haben unstreitig einen erheblichen Einfluss auf die kommunale Wirtschaftstätigkeit, würden bei näherer Betrachtung aber den Rahmen der vorliegenden Ausarbeitung über Gebühr erweitern. Zeigen wird sich aber in einem späteren Abschnitt (III.4 ff.), dass die „kommunale Europapolitik“ und die Lobbytätigkeit (vgl. dazu auch Schendelen 1993) auf der europäischen Ebene natürlich auch das Ziel haben, finanzielle Zuwendungen aus den Förderprogrammen zu erhalten. Vielfach ist sogar von einem „europäischen goldenen Zügel“

(Heberlein 1998: 6) die Rede, da Entscheidungen der Kommunen in Richtung der strukturpolitischen Zielsetzungen der Gemeinschaft beeinflusst und damit die kommunale Eigenverantwortung und auch die kommunalen Finanzspielräume faktisch tangiert werden. Zu den Förderaktivitäten der Europäischen Union findet sich bei Schultze (1997) oder auf den entsprechenden, stets aktualisierten Internetseiten der Union[14] eine ausführliche Darstellung.

Würde man nun alle denkbaren direkten und indirekten Auswirkungen gemeinschaftsrechtlicher Entscheidungen auf die kommunale Ebene einer Betrachtung unterziehen wollen, würde „kaum ein Politikbereich ausgespart bleiben, […] da fast alle kommunalen Aufgabenbereiche mehr oder minder betroffen" (vgl. ebd.: 42) wären. Eine umfassende Darstellung aller kommunalrelevanten Rechtsakte soll angesichts der Unerschöpflichkeit des Themas unterbleiben und ist im Rahmen dieses Discussion Papers auch kaum zu leisten. Vielmehr soll der Bereich der Umweltpolitik die kommunale Betroffenheit exemplarisch veranschaulichen und die aktuelle Relevanz der Einwirkung europäischen Rechts auf die lokalen Gebietskörperschaften verdeutlichen

2. Die Europa-Betroffenheit im Besonderen — Europäische Umweltbestimmungen

Die kontinuierliche Vertiefung der europäischen Integration hat unter der Zielsetzung der vier bekannten Freiheiten — Warenverkehrs-, Kapitalverkehrs-, Dienstleistungsverkehrs- und Personenverkehrsfreiheit — noch ein weiteres Politikfeld für die europäische Ebene erschlossen, die Umweltpolitik. Unter einem eigenen Titel im EU-Vertrag verankert (Titel XIX, Art. 174-176 EGV) ergeben sich für die Kommunen durch die umfangreichen Kompetenzen der Gemeinschaft in diesem Politikbereich weitreichende Konsequenzen. Seit der Unterzeichnung der Gründungsverträge 1957 in Rom ist das Verfahren der Mitentscheidung nach Art 251 EGV auf nunmehr fast alle Bereiche der Umweltpolitik ausgeweitet worden (vgl. u. a. Art 175 EGV). Die in diesem Rahmen in Form von Verordnungen und Richtlinien beschlossenen Rechtsetzungsakte entfalten unmittelbare bzw. mittelbare Wirksamkeit. So haben die europäischen Gremien in den Jahren ihres Bestehens rechtsverbindliche Beschlüsse zur Verbesserung der Umweltstandards beschlos-

14 <http://europa.eu.int>

sen, die das Trinkwasser[15], das Abwasser[16], den Artenschutz[17], die Reinhaltung von Badegewässern[18], den Abfallbereich[19] und viele andere Bereiche mehr betreffen. Gerade das Wasser und der Abfallbereich sind ständig neuen Regelungen unterworfen (vgl. Ameln, 1998: 3). Beispielhaft soll an dieser Stelle jedoch die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, kurz FFH-RL, und deren Auswirkung auf die kommunalen Gebietskörperschaften dargestellt werden (vgl. Abbildung 5[20]).

Unschwer lässt sich nachvollziehen, was die durch die Artenschutz-Richtlinie 92/43/EWG der EU-Kommission hervorgerufenen Konsequenzen für die lokalen Gebietskörperschaften sind. In nur geringfügigem Maße an der Ausweisung der Schutzgebiete beteiligt[21], bedeutet eine Unterschutzstellung der ausgewiesenen Gebiete auch die Fremdbestimmung kommunaler Handlungen und greift unmittelbar in die durch Art. 28 II GG garantierte Gebietshoheit der Städte und Gemeinden ein. So müssen bspw. Bauvorhaben in diesen Gebieten fortan einer FFH-Verträglichkeitsprüfung unterzogen werden. Dafür muss von der Genehmigungsbehörde, zum Beispiel der Baubehörde des Kreises, das Einvernehmen mit der unteren Naturschutzbehörde hergestellt werden. Letztere führt auch die Verträglichkeitsprüfung aus. Kommt sie zu dem Schluss der Unverträglichkeit des Bauvorhabens mit der FFH-Schutzklausel, gibt es für die betreffende Stadt oder Gemeinde lediglich die Möglichkeit der Erhebung eines Einspruchs und der Prüfung auf dem ordentlichen Gerichtsweg. Weitere Einflussmöglichkeiten gibt es nicht

15 Richtlinie über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten (75/440/EWG) bereits aus dem Jahr 1975

16 Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser (91/271/EWG)

17 Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen — FFH-RL (92/43/EWG)

18 Richtlinie über die Qualität der Badegewässer (76/160/EWG) auch bereits aus dem Jahr 1975

19 Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle (94/62/EG), Richtlinie über gefährliche Abfälle (91/689/EWG), Verordnung zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft (Verordnung EWG Nr. 259/93)

20 Zu diesem zusammenhängenden Schutzgebietsnetz NATURA 2000 gehört noch die Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG), die auf Grund der Vereinfachung nicht in die Darstellung einbezogen wurde.

21 Die Kommunen sind von den jeweiligen Bundesländern angehört worden. Man bemühte sich, die Stellungnahmen der lokalen Gebietskörperschaften in der Entscheidung zu berücksichtigen (vgl. Telefoninterview, Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg). Absolute Vetorechte standen ihnen bei der Benennung der Gebiete jedoch nicht zu (vgl. dazu auch §§19a-f BNatSchG).

(vgl. FFH-Zuständigkeitsverordnung 2000[22]). Fällt das Gutachten positiv aus und wird die Bautätigkeit von der Naturschutzbehörde bejaht, gilt es Maßnahmen zu treffen, „die den Zusammenhalt von NATURA 2000 gewährleisten" (MLUR Brandenburg 1999). Zusammenzufassen ist, dass die Kommune weder im Zuge der Erstellung des Verträglichkeitsgutachtens (z.B. durch Anhörung) eingebunden wird, noch die eigenständige Gestaltungshoheit über ihr Gemeindegebiet behält. Ein Eingriff in die Selbstverwaltungsrechte der deutschen lokalen Gebietskörperschaften — vor allem die Gebietshoheit — ist demnach zu schlussfolgern.

Abbildung 5: Aufbau des zusammenhängenden ökologischen Schutzgebietsnetzes NATURA 2000 (Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an MLUR Brandenburg 1999: 11).

22 Verordnung zur vorläufigen Regelung der zuständigen Behörden für den Vollzug der §§ 19a-19f des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG), insbesondere zur Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie vom 26. Juni 2000 (GVBl. II/00, S. 221); auch unter <http://www.mdje.brandenburg.de/Landesrecht/gesetzblatt/texte/K20/200-19.htm>, Stand 14.01.2003

Und weiterhin kann die durch die FFH-RL vorgeschriebene Verträglichkeitsprüfung auch auf die Investitionsvorhaben rückwirken und Standortnachteile mit sich bringen. Doch auch hier gilt es, kommunalpolitische Erfahrungen in den nächsten Jahren abzuwarten, um einen abschließenden Befund über diesen erheblichen Eingriff des europäischen Gemeinschaftsrechts in die Selbstverwaltungsrechte der Städte und Gemeinden abgeben zu können.

Für die Kommunen als die Ausführenden der europarechtlichen Bestimmungen bedeuten die vielfach sehr detaillierten Umweltrichtlinien bzw. -verordnungen neben dem Mehr an Überwachung und Verwaltung auch ein Mehr an Kosten, wenn beispielsweise zusätzliche Investitionen zur Einhaltung höherer europäischer Grenzwerte nötig werden.

An dem Bereich der kommunalen Betroffenheit durch europäische Umweltbestimmungen wird ganz besonders deutlich, wie entscheidungserheblich eine frühzeitige Einwirkung kommunaler Vertreter auf die zuständigen europäischen Organe und Institutionen werden kann. In fast kein anderes Politikfeld wird so unmittelbar und umfassend durch die supranationale Ebene eingegriffen. Hinzu kommt die spezifische Eigenart der europäischen Rechtsetzung. Vielfach wird als Rechtsetzungsinstrument die Richtlinie verwendet, die den nationalen Gesetzgeber bekanntermaßen zur Umsetzung in innerstaatliches Recht verpflichtet, ihm dabei jedoch die Wahl der Form und der Mittel überlässt (Art. 249 III EGV). Der entscheidende Unterschied zu bundesdeutschen Gesetzen besteht nun aber darin, dass die europäischen Vorgaben gesamteuropäische Standards im Blick haben (müssen) und daher häufig den regional- bzw. ortstypischen Besonderheiten nur unzureichend Rechnung tragen (vgl. Heberlein 1998: 7). Vor allem aber ist das Europarecht nicht an die innerstaatliche Verfassung gebunden, damit dementsprechend auch nicht an die Gewährleistung des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung und die sich unmittelbar daraus ergebenden Schranken (vgl. Nierhaus 1999: 19 ff.).

Doch welche Möglichkeiten stehen den Kommunen überhaupt offen, „kommunale Europapolitik“ zu betreiben? Welche institutionalisierten und informellen Kontakte dienen der Interessendurchsetzung deutscher Städte und Gemeinden? Wie kann der „Kommunalblindheit“ (Siedentopf 1997: 69) der europäischen Verträge begegnet werden? Diese Fragen sind Gegenstand der Betrachtungen im nachfolgenden Kapitel III.

III. „Kommunale Europapolitik“ — Strategien der Interessenwahrnehmung deutscher kommunaler Gebietskörperschaften in Angelegenheiten der Europäischen Union

> *„Ihrer Natur nach und wegen ihrer großen Zahl sind Kommunen als solche nicht geeignet, an einer Willensbildung von unten nach oben teilzunehmen, wie sie den Ländern im Bundesrat möglich ist. Alle derartigen Illusionen, wie sie gelegentlich auf nationaler und europäischer Ebene kultiviert werden, wären ein Irrweg. Möglich und sinnvoll sind allerdings Beratungs-, Kontakt- und Lobbygremien unterschiedlicher Art, und zwar im Kontakt zwischen Kommunen und EU, in der Abstimmung der Kommunen auf europäischer Ebene und auf dem Weg über die zuständigen Organe der Länder und des Bundes.“ (Thränhardt 1998: 367)*

Bereits das vorangestellte Zitat gibt Anlass zur Vermutung, dass gerade die deutschen Länder mit großer Skepsis jeglichen Beteiligungsversuchen kommunaler Gebietskörperschaften am europäischen Rechtsetzungsprozess gegenüberstehen, befürchten sie doch Kompetenzverluste im supranationalen Entscheidungsprozess und somit eine Verminderung ihrer in den vergangenen Jahren erkämpften Mitwirkungsrechte. Dennoch verneinen offizielle Stellungnahmen diese Annahme (vgl. Quellenverzeichnis: Interviews Bundeslandsvertreter 2002). Schon in den ersten Jahren des Bestehens der Europäischen Gemeinschaften EGKS, EWG und Euratom versuchten die Bundesländer einer nicht mehr beeinflussbaren Aushöhlung ihrer innerstaatlichen Kompetenzen und Rechte durch eine ausschließlich durch den Bund mitbestimmten Gemeinschaftspolitik und Gemeinschaftsrechtsetzung zu begegnen. Für die Länder war es vorrangig, auf das innerstaatliche Organ Einfluss zu gewinnen, welches die Bundesrepublik als Gesamtstaat in Brüssel im Rat hauptsächlich vertritt und die deutsche Verhandlungsposition offen legt — die Bundesregierung. Art. 50-53 GG geben Aufschluss über die Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union (letzteres jedoch erst mit der Änderung des Art. 50 GG am 21.12.1992) über das Verfassungsorgan Bundesrat sowie dessen Zusammensetzung. Der Bundesrat ist nach Art. 77 GG verfassungsrechtlich verpflichtet, seine Mitwirkungsrechte wahrzunehmen, die bei zustimmungspflichtigen Gesetzen ein absolutes, bei nicht zustimmungsbedürftigen ein suspensives Veto umfassen. Relevant sind diese Regelungen im europäischen Kontext vor allem im Zuge der Rati-

fikation der Gemeinschaftsverträge, die eine Zustimmung des Bundesrates verlangen.

Bereits 1957 nutzten die deutschen Länder ihre über die verfassungsrechtliche Regelung des absoluten Vetos zur Verfügung stehende Machtstellung. Im Rahmen der Beratung des Ratifikationsgesetzes zu den Gründungsverträgen machte der Bundesrat seine Zustimmung abhängig von der Aufnahme rechtlich verankerter Informationsrechte (vgl. Bundesrat 1997: 97 ff.). Ergebnis war das *Zuleitungsverfahren*, ein erster Schritt in Richtung der Beteiligung der Bundesländer in Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaften. Ein umfassender Ausbau der innerstaatlichen Mitwirkungsrechte der Länder folgte daraufhin, bis auf das *Länderbeteiligungsverfahren* 1979, ausschließlich bei den Beratungen zu den zustimmungsbedürftigen Ratifikationsgesetzen — 1986 mit dem *Beteiligungsverfahren* im Zuge der Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte und 1992 mit der Verankerung des nach der deutschen Wiedervereinigung frei gewordenen *Artikels 23 des Grundgesetzes*, nunmehr der „Europa-Artikel“.[23]

Während demnach die Bundesländer über ihre Machtposition im Bundesrat schon frühzeitig versuchten, den Verlust von Gestaltungsspielräumen durch eine innerstaatliche Beteiligung in Angelegenheiten der Europäischen Union zu kompensieren, war und ist dieses den Kommunen nicht möglich. Nach deutschem Verfassungsrecht sind die kommunalen Gebietskörperschaften keine vollständig ausgestaltete staatliche Ebene (vgl. Stöß 2000: 57 ff.). Die Zuständigkeit zur Regelung des Kommunalrechts liegt vielmehr nach Art. 70 GG bei den Ländern (vgl. BVerfGE 1, 167 [176]), wobei jedoch die verfassungsrechtliche Norm des Art. 28 II GG zu beachten ist. Dieser besagt, dass den Gemeinden das Recht gewährleistet sein muss, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ (Art. 28 II 1 GG). Da das Grundgesetz keine bestimmten kommunalen Aufgabenbereiche ausweist, steht den Städten und Gemeinden in Angelegenheiten mit relevantem Ortsbezug ein „Aufgabenerfindungsrecht“ (Nierhaus 1999: 15) zu, natürlich unter Beachtung der geltenden Rechtsvorschriften. Vielfach wird nun gerügt, dass die Garantie des Art. 28 II GG, die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nicht europafest ist

23 Da die Betrachtung der innerstaatlichen Beteiligungsrechte der deutschen Länder in dieser Ausarbeitung nicht im Vordergrund steht, sei auf umfangreiche, detaillierte Literatur zu den einzelnen Verfahren und den Artikel 23 GG verwiesen. Hinzuweisen ist insbesondere auf die Einstiegsliteratur zu dieser Thematik von Fischer (1993), Laufer/Münch (1997), Hrbek (1997), Ziller/Oschatz (1998) sowie Blume/Rex (1998).

(vgl. u. a. Rengeling 1990: 893 ff.; Schink 1992: 391 ff.; Mombaur 1994; Schmahl 1999). Gerade deshalb ist es für die Kommunen von herausragender Bedeutung, ihre Einflussmöglichkeiten auf das politische Entscheidungssystem der Europäischen Union auszubauen, um so dem Entzug kommunaler Handlungsautonomie, wie im vorangegangenen Kapitel aufgezeigt, begegnen zu können. Anders als bei den deutschen Ländern jedoch, denen es um den Ausbau ihrer innerstaatlichen Beteiligungsrechte ging, konzentrieren sich die Bemühungen der lokalen Gebietskörperschaften zum einen auf den Erwerb institutionell gesicherter Mitwirkungsrechte am Willensbildungsprozess auf europäischer Ebene, zum anderen aber auch auf eigenständige EU-Aktivitäten. Die Strategie eines Ausbaus kommunaler Mitgestaltungsrechte im Kompetenzgefüge der Bundesrepublik wird komplementär verfolgt, nimmt jedoch keinen herausragenden Stellenwert ein.[24] Dennoch soll im Folgenden kurz darauf eingegangen werden, bevor in einem weiteren Abschnitt die institutionalisierten Mitwirkungsrechte sowie die informellen Aktivitäten der Kommunen auf europäischer Ebene Gegenstand der Betrachtung sein werden.[25]

1. Beteiligungs(un)möglichkeiten der kommunalen Gebietskörperschaften auf Landesebene

Um zu verstehen, weshalb die Kommunen versucht sind, möglichst viel europapolitisches Engagement zu zeigen, ist es wichtig, die generellen institutionalisierten Beteiligungsrechte auf Landes- und Bundesebene darzustellen. In den Bundesländern reichen diese von einfachen Anhörungsrechten der kommunalen Landesverbände in der Landesverfassung, wie beispielsweise im Art. 97 IV LVerfBbg, bis hin zu einer „echten“ Mitwirkung in korporativen Gremien (vgl. Roters 1985: 290 ff.). In dem oben bereits erwähnten Artikel der Landesverfassung heißt es: „Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind in Gestalt ihrer kommunalen Spitzenverbände rechtzeitig zu hören, bevor durch Gesetz oder Rechtsverordnung allgemeine Fragen geregelt werden, die sie unmittelbar berühren.“ Damit stehen den Kommunen nur gering ausgeprägte institutionelle Beteiligungsrechte zur Verfü-

24 Diese Meinung resultiert aus den gewonnenen Eindrücken, die im Laufe der durchgeführten Interviews entstanden sind.

25 Gestützt werden die folgenden Aussagen unter anderem auch auf Experteninterviews, die in den Monaten November 2002 bis Januar 2003 mit Vertretern der kommunalen Spitzenverbände sowie den für diesen Themenbereich Verantwortlichen auf der Landesebene in zwei Bundesländern (Sachsen und Brandenburg) durchgeführt worden sind.

gung[26]. Dieses muss nicht bedeuten, dass auch kommunale Anliegen auf der Landesebene nur wenig Aussicht auf Gehör finden werden. Personelle Verflechtungen vielfältiger Art prägen den bundesdeutschen Föderalismus und bieten den kommunalen Gebietskörperschaften und ihren Verbänden einen Ansatzpunkt, um sich informelle Kanäle in die jeweiligen Entscheidungszentren offen zu halten (vgl. Eschenburg 1966: 145 f.). Inwiefern dieses aber tatsächlich gelingt, ist zu Recht zu hinterfragen.

In Angelegenheiten der Europäischen Union ist die Einwirkungsmöglichkeit der Kommunen auf die Position der jeweiligen Landesregierung (die ja das Bundesland im Bundesrat vertritt) begrenzt. „Wenn die Kommunen, d. h. i. d. R. ihre Verbände durch die Landesregierungen und deren Ministerialbürokratien in Europafragen überhaupt beteiligt werden, so beschränkt sich dies in jedem Fall auf informelle Konsultationen. […] Im positiven Fall zeigen Landesregierungen Dialogbereitschaft und sind bereit, die Kommunen in ihre europapolitische Arbeit begrenzt einzubinden, im negativen Fall neigen die Landesexekutiven zu einer ‚ex-post'-Konfrontation der Kommunen mit europapolitischen ‚faits accomplis'“ (Schultze 1997: 95).

Resümierend ist festzustellen, dass der europapolitische Einfluss der kommunalen Gebietskörperschaften auf Landesebene gering einzustufen ist[27] und demnach auch bei den europabezogenen Aktivitäten der Spitzenverbände eine untergeordnete Rolle spielt (vgl. Quellenverzeichnis: Interviews kommunale Spitzenverbände 2002). Dies zumindest insoweit, als dass der Bund bzw. die Bundesregierung die deutsche Verhandlungsposition im Rat der Europäischen Union darlegt. Sind ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen der Länder betroffen, regelt der

26 Der Artikel 97 IV LVerfBbg bezieht sich allerdings nicht auf Angelegenheiten der Europäischen Union, wie auch in anderen Bundesländern und deren Verfassungen keinerlei Aussagen zu einem innerstaatlichen Mitwirken der Kommunen am europäischen Integrationsprozess zu finden sind.

27 Fakt sei auch, dass es trotz jahrelanger Bemühungen der Kommunalverbände immer noch nicht gelungen sei, einen Gaststatus für die Verbände bei den Europaministerkonferenzen zu erhalten, um so die lokale Position zu europapolitischen Fragen vortragen zu können. Die eher abwehrende Haltung der Bundesländer gegenüber ihren kommunalen Gebietskörperschaften, so führt ein Kommunalverbandsvertreter an, zeige sich auch am Beispiel der Institutionalisierung eines kommunalen Vertreters im Auswärtigen Amt, der unter anderem aktiv in die innerstaatliche Vorbereitung der Arbeiten des Verfassungskonvents der EU eingebunden war. Die Initiative dazu ging auf Bundesaußenminister Fischer zurück, denn „auf so eine Idee kommen die Länder nicht. Auf den Tag müssen wir noch lange warten.“ (Quellenverzeichnis: Interviews kommunale Spitzenverbände 2002)

Artikel 23 GG in einem sechsten Absatz, dass die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen werden soll. Für die Kommunen ist in einem solchen Fall zu vermuten, dass ihnen durchaus weiterreichende Möglichkeiten eingeräumt werden können, über die Landesebene und das jeweilige Landesparlament Mitsprache in europäischen Angelegenheiten zu erhalten (vgl. Lenz/Johne 2000: 20 ff.). Überschätzt werden sollte dieser Einfluss jedoch nicht, denn häufig gestaltet es sich schon für die Länderexekutiven schwierig, in Europaangelegenheiten die letztlich im Rat vertretene gemeinsame Position zu finden[28] (vgl. Schultze 1997: 95). Bei einer intensivierten Einbeziehung der Kommunen in den subnationalen Entscheidungsprozess dürfte somit zum einen die Gefahr bestehen, zu vielschichtige Interessen einbinden zu wollen und damit die Positionsfindung entweder erheblich zu verzögern oder gar zu keiner Entscheidung zu gelangen. Zum anderen ist es fraglich, ob die Interessen aller deutschen lokalen Gebietskörperschaften gebündelt werden können, um sodann dem Ländervertreter die kommunale Position zu umreißen. Entscheidend ist jedoch, dass der vom Bundesrat benannte Vertreter an Vorschläge der Kommunen und ihrer Spitzenverbände in keinerlei rechtlicher Hinsicht gebunden ist. Den Städten und Gemeinden bleibt somit nur die Hoffnung auf Berücksichtigung ihrer Belange.

In Kenntnis der vorstehenden Ausführungen erscheint es daher für die Kommunen und ihre Spitzenverbände nur sinnvoll, ihre Energien in Belangen der Europäischen Union auf jene Ebenen zu lenken, bei denen die entscheidenden Kompetenzen der Rechtsetzung angesiedelt sind — die Ebenen des Bundes und der Gemeinschaft.

2. Beteiligungsmöglichkeiten der kommunalen Gebietskörperschaften auf Bundesebene

In Folge der zwischen 1965 und 1969 rechtlich abgesicherten Beteiligungsrechte der kommunalen Spitzenverbände in einer Vielzahl von Gremien der Bund-

28 Diese Auffassung wurde von den Bundeslandsvertretern in besonderem Maße betont und damit begründet, weshalb es schon von Natur aus schwierig sei, die kommunale Ebene am Mitgestaltungsprozess europäischer Regelungen zu beteiligen. Befürchtet wurde häufig eine „Lahmlegung“ des europäischen Entscheidungsprozesses (vgl. Quellenverzeichnis: Interviews Bundeslandsvertreter 2002).

Länder-Kooperation[29], erreichten die Forderungen der Kommunen nach der verfassungsrechtlichen Verankerung eines dreistufigen Föderalismus Anfang der siebziger Jahre ihren Höhepunkt. Dieser sollte eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an der nationalen Gesetzgebung der bundesdeutschen Ebene gewährleisten. Ja sogar die Forderung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, eine kommunale Vertretung im Bundesrat zu institutionalisieren, ist an die Enquete-Kommission Verfassungsreform des 6. Deutschen Bundestages unter Bundeskanzler Willy Brandt herangetragen worden (vgl. Roters 1985: 290 f.). Begründet wurden all diese Anliegen mit der Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes in Art. 28 II GG, welche eine Kompensation für staatliche Eingriffe impliziere. Dies bedeute, dass den Kommunen — entsprechend dem örtlichen Gemeinschaftsbezug überörtlich zu regelnder Angelegenheiten — ein Mitwirkungsrecht einzuräumen sei (vgl. ebd.: 289).

Erst mit der Ergänzung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien 1975 unter Bundeskanzler Helmut Schmidt und dem 7. Deutschen Bundestag ist es gelungen, einen „echten“ kleinen Erfolg für eine Beteiligung der kommunalen Ebene zu erreichen — die Verankerung eines Anhörungsrechts der kommunalen Spitzenverbände. Wenn auch nicht grundgesetzlich verbrieft, so hat dieses den Städten und Gemeinden über ihre Verbände doch zumindest einen institutionalisierten Zugang zu wichtigen Entscheidungszentren und damit die Möglichkeit der Anbringung lokaler Belange gesichert. Auch müssen seither sämtliche Entwürfe zu Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die Kommunen betreffen, ihren Verbänden mit der Bitte um Stellungnahme frühzeitig zugeleitet werden. Das wesentliche Abweichen von der Stellungnahme verlangt eine Darlegung in der Begründung der Gesetzesvorlage (vgl. Schultze 1997: 97 f.). Eine — zumindest theoretisch — viel versprechende Regelung. So positiv die Änderungen der Geschäftsordnungen 1975 beurteilt wurden, so unzufrieden sind die deutschen Kommunen aber mit den bisherigen Entwicklungen. Oftmals werden die Entwürfe zu den Rechts- und Verwaltungsvorschriften nicht zugeleitet bzw. erst nach Aufforderung durch die kommunalen Spitzenverbände (vgl. Quellenverzeichnis: Interviews kommunale Spitzenverbände 2002). Dies prägt den Eindruck, dass die

29 Insbesondere der Finanzplanungs- und Konjunkturrat ist hierbei zu nennen, wo es den Spitzenverbänden ermöglicht wurde, ihre Position direkt an die zuständigen Bundesminister herantragen zu können. Weitere Beispiele solcher Kooperationsgremien sind beispielsweise der Koordinierungsausschuss Straßenplanung sowie der Deutsche Rat für Stadtentwicklung. Eine detaillierte Aufschlüsselung dieser Konsultationsgremien findet sich bei Roters (1985).

Geschäftsordnungsänderungen nicht viel mehr als eine bloße Willenserklärung sind, zeigen sich die Bundesministerien doch häufig nur widerwillig bereit, den Kommunen Mitsprache zu gewähren. Darin liegt also eine der zukünftigen Herausforderungen für die deutschen Städte und Gemeinden — auf die Einhaltung der bereits bestehenden Rechte zu drängen, um so die eigene Position zu stärken (vgl. ebd.)

Auch der Bundestag verankerte 1975 ein formales Anhörungsrecht der Spitzenverbände in seiner Geschäftsordnung. So heißt es in dem siebten Abschnitt zu den Ausschüssen, dass diese überwiesene Vorlagen, „durch die wesentliche Belange von Gemeinden und Gemeindeverbänden berührt werden, […] den auf der Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbänden vor Beschlussfassung im Ausschuss […] zur Stellungnahme“ (§ 69 V 1 GOBT) zuzuleiten sind. Und weiter: „Dies gilt insbesondere bei Entwürfen von Gesetzen, die ganz oder teilweise von den Gemeinden oder Gemeindeverbänden auszuführen sind, ihre öffentlichen Finanzen unmittelbar betreffen oder auf ihre Verwaltungsorganisation einwirken“ (§ 69 V 2 GOBT). Anzumerken ist aber, dass die Stellungnahmen auch hier wieder keinerlei rechtliche Verbindlichkeit entfalten, somit ihnen also auch keine allzu umfassende Wirkkraft zugeschrieben werden kann.

Nun ließe sich vermuten, dass diese Anhörungsrechte auch auf europapolitische Fragestellungen zutreffen. Dem ist jedoch nicht so. Die Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT) hat mit dem § 93a eine separate Regelung geschaffen, die explizit die Rechte und Pflichten des „Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union“ ausführt. Von einer Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände oder gar der Städte und Gemeinden selbst bzw. auch nur der Verankerung einfacher Anhörungsrechte ist in der Bestimmung des § 93a GOBT nichts zu lesen. Warum ausgerechnet in diesem, so wichtigen Bereich der kommunalen Betroffenheit nicht die „Hauptdarsteller“ berücksichtigt werden, darüber ließe sich viel spekulieren. Vielleicht befürchtet man einen zu starken Einfluss der kommunalen Gebietskörperschaften auf das deutsche Parlament und sieht mit diesem die Handlungsautonomie des Bundestages gefährdet. Ansonsten wäre es doch gerade mit fortschreitender europäischer Integration zu überlegen, ob nicht wenigstens Anhörungsrechte der kommunalen Spitzenverbände betreffend die europapolitischen Entscheidungsmaterien in der Geschäftsordnung verankert werden sollten. Inwieweit deren Stellungnahme dann Berücksichtigung findet, wäre Inhalt einer weiteren detaillierten rechtsverbindlichen Bestimmung.

Die Forderung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes nach der Institutionalisierung einer kommunalen Vertretung im Bundesrat ist nicht einmal ansatzweise verwirklicht worden. Die deutschen Länder lehnen dieses nach wie vor ab mit dem Argument, eine solche Lösung würde die den Ländern zustehende und auch von ihnen beanspruchte Zuständigkeit für den kommunalen Bereich gefährden. Die Interessen der lokalen Gebietskörperschaften seien durch die Bundesländer hinreichend gewahrt, so ein zweites Argument (vgl. Schultze 1997: 98 f.).

Erstaunlich ist, dass trotz gering verankerter innerstaatlicher Beteiligungs- und Anhörungsrechte, es den deutschen Kommunen derzeit zu genügen scheint, und ein weiterer Ausbau der nationalen Beteiligungsmöglichkeiten in naher Zukunft auch kein Diskussionsthema sein wird. Auf Grund dieser Feststellung lässt sich vermuten, dass den europapolitischen Aktivitäten auf der Gemeinschaftsebene seitens der lokalen Gebietskörperschaften weitaus mehr Bedeutung beigemessen wird, obwohl die Interviews mit den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände teilweise anders lautende Meinungen an den Tag gebracht haben. Dennoch hat sich der Eindruck manifestiert, dass der Erlangung bzw. dem Ausbau von Mitwirkungsrechten auf der europäischen Ebene ein vielfaches Mehr an Zeit gewidmet wird.

3. Institutionalisierte Interessenvertretung auf europäischer Ebene — der Ausschuss der Regionen (AdR)

> *„Wenn man […] die fehlende Organqualität, […] die Ernennung der Mitglieder durch den Rat, […] ihre lediglich beratende Funktion und insbesondere die fehlende Homogenität der Mitglieder des Regionalausschusses aus den Mitgliedstaaten mit den unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen betrachtet, dann scheint es fraglich, ob mit der institutionellen Verankerung eines Regionalorgans mehr erreicht wurde, als einem ‚frommen Wunsch‘ eine schriftliche Form zu geben oder ob nicht vielmehr nur ein ‚fünftes Rad am Wagen‘ geschaffen wurde.“ (Kleffner-Riedel 1993: 210)*

Gemeint ist mit dem vorangestellten Zitat der Ausschuss der Regionen, die einzige institutionalisierte Beteiligungsmöglichkeit für kommunale Vertreter auf der europäischen Ebene. Mit der Gründung des durch den Maastrichter Vertrag geschaffenen Ausschusses der Regionen im Jahre 1994, haben die Kommunen zum ersten

Mal, hauptsächlich aber die subnationalen Akteure wie die Regionen[30], eine Chance auf Artikulation ihrer Belange in einer gemeinschaftsrechtlich verankerten Institution der Europäischen Union erhalten.

3.1 Geschichte und Gründungsmotive

Der Errichtung dieses Regionalorgans ging ein 1988 eingerichteter „Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften“ bei der Kommission voraus. Dieser hatte die Aufgabe, die Kommission bei allen Fragen der Ausarbeitung, Umsetzung und Durchführung der Regionalpolitik zu beraten. Des Weiteren wirkte er beratend auf die Kommission ein, wenn es darum ging, die Auswirkungen der übrigen Gemeinschaftspolitiken auf die Regionen und Kommunen darzulegen. Die begrenzte Wirksamkeit des Regionalbeirats[31] führte jedoch schon frühzeitig dazu, dass die regionalen und kommunalen Ebenen in der Europäischen Union, allen voran die deutschen Länder, eine stärkere Absicherung ihrer Interessen im europäischen Integrationsprozess und auf der supranationalen Ebene anmahnten (vgl. Mietzsch 1998: 34 ff.). So heißt es in einer Entschließung des Bundesrates vom 24. August 1990 (vgl. BR-Drs. 550/90, abgedruckt in Bundesrat 1997: 215): „Um die Mitwirkung von Ländern und Regionen an EG — Entscheidungsprozessen zu ermöglichen, ist in den Gemeinschaftsverträgen ein besonderes ‚Regionalorgan‘ zu verankern.“ Durch die direkte Beteiligung der deutschen Bundesländer an der Arbeit der Regierungskonferenzen im Zuge der Beratungen zu einer zweiten Revision der Gründungsverträge, die letztlich im Vertragswerk von Maastricht ihren Abschluss fanden, konnten die Vorstellungen der Errichtung eines Regionalausschusses Eingang in die intergouvernementalen Überlegungen finden (vgl. Zimmermann-Wienhues 1997: 303 ff.). Ergebnis war die Schaffung des Ausschusses der Regionen mit der Unterzeichnung des Vertrages von Maastricht 1992. Seine Zusammensetzung, seine interne Organisation sowie seine Kompetenzen sind in den Artikeln 263-265 EGV festgehalten. Wie nun aber die nach Art. 263 EGV 24 deutschen Sitze auf die regionalen und kommunalen Vertreter verteilt werden sollten, darüber entbrannte heftiger Streit.

30 Im deutschen Fall sind dies die deutschen Bundesländer.

31 Geschuldet war dies im Wesentlichen dem begrenzten Aktionsradius des Beirats. Thematisch wurde er zum einen weitgehend von der Kommission gesteuert. Zum anderen besaß auch er nur ein Anhörungsrecht, jedoch ohne die Möglichkeit zur Initiativstellungnahme nach eigenem Befinden (vgl. Saller 1999: 167 ff.).

Die Bundesländer beanspruchten die Gesamtzahl der deutschen Sitze für sich, denn ihrer Meinung nach waren sie es doch, die für die Errichtung eines solchen Regionalorgans an breiter Front gekämpft hatten. Damit zählten sie nach ihrem Verständnis zu den „geborenen“ Mitgliedern des Ausschusses, neben denen die kommunale Beteiligung zahlenmäßig oder ganz zurücktreten müsse (vgl. Heberlein 1995: 26 f.). Die Interessen der lokalen Gebietskörperschaften würden auch von den Vertretern der Regionen wahrgenommen, eine im Übrigen immer noch gängige Sichtweise von Bundeslandsvertretern[32] (vgl. Quellenverzeichnis: Interviews Bundeslandsvertreter 2002). Den Kern der Auseinandersetzung bildete im Wesentlichen die Frage, wer Ansprechpartner der Regelung des Artikels 263 EGV sei, denn hier ist von einem Ausschuss die Rede, der sich aus Vertretern „der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften“ zusammensetzt. Aus Ländersicht ergab sich damit der Schluss, dass nur aus den Staaten, in denen es keinerlei regionale Ebene gibt, lokale Vertreter in den Ausschuss der Regionen entsandt werden dürfen. Im Umkehrschluss bedeutete dies, dass in Staaten mit subnationaler Untergliederung nur die regionalen Vertreter als Mitglieder im Ausschuss benannt werden dürfen (vgl. Theissen 1996: 155 ff.). Die Kommunalverbände sahen dies naturgemäß anders. Sie reagierten mit Empörung auf ihren angedachten Ausschluss aus diesem Gremium. Sie wiesen darauf hin, dass die Funktionsbedeutung der kommunalen Ebene insgesamt, gemessen an ihrem Haushalts- und Investitionsvolumen sowie ihrem Personalbestand, genauso wichtig sei wie die der Länderebene. Eine Vertretung der regionalen *und* lokalen Ebene knüpfe folglich gerade an die innerstaatliche Ordnung einer mit Selbstverwaltungsrechten ausgestatteten kommunalen Ebene an (vgl. Zimmermann-Wienhues 1997: 325 ff.). Letztlich mussten somit den Kommunen mit Unterstützung von Bundesregierung und Bundestag als „verfassungsrechtliches Minimum“ (Theissen 1996: 156) drei der Sitze zugestanden werden.

32 Die dargestellte Sichtweise resultiert auch aus der eigenen Betroffenheit der deutschen Länder durch den europäischen Integrationsprozess und der damit gewonnenen Kompetenzen. Der objektive Gehalt der Aussage ist jedoch anzuzweifeln, da bereits der innerdeutsche Streit zwischen Bundesländern und Kommunen Kompetenzegoismen deutlich macht (siehe Einleitung). Die wahrgenommene institutionalisierte Vertretungsmacht der Länder für die Kommunen führt zu dieser harmonisierenden Darstellung des Verhältnisses. Insofern bildeten die Interviews auch keine Überraschung.

3.2 Das Benennungsverfahren, Kompetenzen und Arbeitsweise des Ausschusses der Regionen

Der Ausschuss der Regionen mit Sitz in Brüssel ist eine Einrichtung der Gemeinschaft mit lediglich beratender Funktion (Art. 263 I EGV). Er setzt sich aus insgesamt (noch) 222 Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zusammen. Der am 01.Februar 2003 in Kraft getretene Vertrag von Nizza bestimmt, dass ein künftiger Ausschuss der Regionen „höchstens dreihundertfünfzig Mitglieder“ zählen kann. Die Zahl der deutschen Sitze bleibt jedoch auch nach einer Erweiterung der Europäischen Union bei 24 festgelegt (vgl. Abbildung 6). „Die Mitglieder des Ausschusses sowie eine gleiche Anzahl von Stellvertretern werden auf Vorschlag der jeweiligen Mitgliedstaaten auf vier Jahre ernannt.“ (Art. 263 III EGV)

Abbildung 6: Sitzverteilung im Ausschuss der Regionen (eigene Darstellung)

„Der Rat nimmt die gemäß den Vorschlägen der einzelnen Mitgliedstaaten erstellte Liste der Mitglieder und Stellvertreter mit qualifizierter Mehrheit an“ (Art. 263 III

EGV). Wurden im Vertrag von Amsterdam die Mitglieder des AdR noch vom Rat mit Einstimmigkeit ernannt, ist nach der neuen Regelung nur noch eine qualifizierte Mehrheit dazu notwendig. Damit ist man den Empfehlungen der Regierungskonferenzen im Vorfeld der Unterzeichnung des Vertrages in Nizza gefolgt, nach denen Abstimmungen im Rat von der Einstimmigkeit in die qualifizierte Mehrheit überführt werden sollten (vgl. Fischer 2001: 152 f.).

In der Bundesrepublik richtet sich das Benennungsverfahren für den AdR nach dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) vom 12. März 1993. Gemäß dem § 14 Satz 1 EUZBLG schlägt die Bundesregierung dem Rat „als Mitglieder des Ausschusses der Regionen und deren Stellvertreter die von den Ländern benannten Vertreter vor“. Die Benennung durch die Länder erfolgt über das jeweilige Vorsitzland in der Ministerpräsidentenkonferenz. Für die Gemeinden und Gemeindeverbände regeln die Länder „ein Beteiligungsverfahren […], das sichert, dass diese auf Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände mit drei gewählten Vertretern im Regionalausschuss vertreten sind“ (§ 14 Satz 2 EUZBLG). Laut einem Abkommen der Ministerpräsidenten über die Entsendung der Mitglieder und Stellvertreter in den AdR[33] müssen die kommunalen Delegierten gewählte Vertreter von Gemeinden und Gemeindeverbänden sein, was letztlich der Vertrag von Nizza auch wieder aufgreift. Dort heißt es in Art. 263 I EGV, dass der Ausschuss aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften besteht, „die entweder ein auf Wahlen beruhendes Mandat in einer regionalen oder lokalen Gebietskörperschaft innehaben oder gegenüber einer gewählten Versammlung politisch verantwortlich sind“. Mit dieser Ergänzung im Nizza-Vertrag soll u. a. sicher gestellt werden, dass der Ausschuss seinem EU-politischen Mandat gerecht wird und die Mitglieder nach innen, also im jeweiligen Mitgliedstaat, verantwortlich seien (vgl. Fischer 2001: 152 f.). Die Mitglieder können wieder ernannt werden und sind an keine Weisungen gebunden. Dennoch, eine notwendige Relativierung führt Hrbek (2000: 464) ein: „Diese Normierung von Weisungsfreiheit […] ist in der Praxis unrealistisch: Die Mitglieder des AdR sind als Amts- oder Mandatsträger in ihrer jeweiligen Gebietskörperschaft politisch und auch rechtlich eingebunden; sie fungieren damit

33 Abkommen über die Entsendung der Mitglieder und Stellvertreter in den Ausschuss der Regionen der Europäischen Gemeinschaft, als Bekanntmachung des Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten des Landes Nordrhein-Westfalen, abgedruckt in MBl. LSA Nr. 41/1993

auch im AdR als Sachverwalter dieser Gebietskörperschaften und eben nicht als autonom handelnde individuelle Mitglieder eines Beratungsgremiums.“

Der Ausschuss ist vom Rat oder der Kommission in den im Vertrag vorgesehenen Fällen (in den Bereichen Bildung, Kultur, Gesundheit, transeuropäische Netze und Regionalpolitik) zwingend zu hören oder aber, wenn die vorgenannten Organe bzw. der Ausschuss selbst eine Anhörung für zweckdienlich erachten (vgl. Koenig/Haratsch 2000: 75 ff.). Über die Abgabe von Stellungnahmen nimmt der AdR aktiv am EU-Gesetzgebungsprozess teil. Diese entfalten jedoch keinerlei bindende Wirkung. Auch muss die Nichtbeachtung der Stellungnahmen in keiner Weise begründet werden. Artikel 265 EGV sieht vier unterschiedliche Arten von Stellungnahmen vor — die obligatorische, die fakultative, die akzessorische und die Initiativstellungnahme.

- In einem ersten Fall *muss* der AdR — wie bereits erwähnt — von der Kommission oder dem Rat gehört werden, insbesondere in Fällen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Die Pflicht zur *obligatorischen Anhörung* ergibt sich aus den entsprechenden Rechtsvorschriften im Vertrag. Ein enumerativer Katalog existiert allerdings nicht.

- In einem zweiten Fall *kann* der AdR *fakultativ* vom Rat, der Kommission und dem Europäischen Parlament gehört werden, wenn dieses für notwendig erachtet wird. Spezifische regionale Interessen müssen dafür nicht unbedingt vorhanden sein (vgl. Saller 1999: 201 f.).

- Der AdR *kann*, drittens, von sich aus Stellungnahmen abgeben, wenn die Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses vorgeschrieben ist (*akzessorische* Stellungnahme).

- In einem vierten Fall *kann* der AdR, wenn er der Auffassung ist, dass spezifische regionale Interessen berührt werden, die Initiative zur Abgabe einer Stellungnahme ergreifen (*Initiativstellungnahme*). Dieses Recht bietet dem AdR einerseits die Chance, auch ungefragt und unaufgefordert seine Position darzulegen und somit den Ruf eines starken und selbstbewussten Mitspielers zu erlangen. „Andererseits birgt dieses Recht aber auch die Gefahr einer Verzettelung, was letztlich eine Schwächung des […] Gremiums bedeuten würde“ (Hrbek 2000: 465).

Eine Ausweitung seiner Rechte hat der Ausschuss der Regionen im Zuge des Vertrages von Amsterdam erfahren. So ist es nach diesen Bestimmungen seither

auch dem Europäischen Parlament gestattet, den Regionalausschuss anzuhören. Des Weiteren hat man die obligatorischen Anhörungsrechte ausgebaut. Doch auch institutionell hat es Änderungen gegeben. So bedarf die Geschäftsordnung des AdR keiner Genehmigung mehr durch den Rat der Europäischen Union. Rühmlich sind diese Änderungen freilich nicht. Auch wenn die Ausweitung der Anhörungsrechte des AdR zu begrüßen ist, so stellt sich doch letztlich die Frage nach dessen Wirksamkeit im europäischen Gesetzgebungsprozess. Was passiert beispielsweise, wenn die Stellungnahmen unberücksichtigt bleiben? Wird dieses Verhalten in irgendeiner Art und Weise sanktioniert? Und wenn ja, durch wen? In Frage käme hier der Europäische Gerichtshof. So fordern denn auch die regionalen und die kommunalen Gebietskörperschaften seit langem Klagerechte vor dem EuGH (vgl. Saller 1999: 210 ff.). Auch die Frage der „Organqualität“ des AdR wird immer wieder aufgeworfen. Doch weder im Amsterdamer Vertrag noch im 2001 unterzeichneten Vertrag von Nizza sind diese kommunalen Forderungen aufgegriffen worden (vgl. Mietzsch 1998: 39). Und auch der Verfassungsvertragsentwurf bleibt insoweit enttäuschend, denn zum einen behält der AdR seinen beratenden Status und zum anderen fehlt eine explizite Auflistung der Fälle, in denen der AdR den EuGH anrufen kann. Von einer wirklich starken Stellung des Ausschusses im Institutionengefüge der Europäischen Union kann — normativ betrachtet — nicht ausgegangen werden kann.

Die Arbeit des Ausschusses der Regionen geschieht im Plenum sowie in acht Fachkommissionen, vier Unterausschüssen und einer Sonderkommission (vgl. Fischer 1997: 23). Pro Jahr sollen laut Geschäftsordnung des AdR vier Plenarsitzungen stattfinden. Tatsächlich tagt der Ausschuss jährlich fünfmal über jeweils zwei Tage. Nach Festlegung des Arbeitsprogramms durch das Präsidium (Art. 39, 41 GO AdR) untersuchen die Delegierten in den acht Fachkommissionen[34], die vom Rat, der Kommission oder vom Parlament vorgelegten Dokumente. Auch werden in den Fachausschüssen die Stellungnahmen vorbereitet. In beiden Fällen wird ein Berichterstatter mit der Aufgabe der Erarbeitung einer Diskussionsgrundlage betraut (vgl. Art. 52 GO AdR). Der erarbeitete Stellungnahmeentwurf wird daraufhin der Plenarversammlung vorgelegt, die über den Entwurf mehrheitlich abstimmt (vgl. Art. 13, 21, 22 GO AdR).

34 Die Fachkommissionen sind länderübergreifend besetzt. Auch die Stimmen der Regionen und Kommunen sind darin gleich gewichtet.

Während in den ersten Jahren des Ausschusses die Mitglieder sich vielfach primär als nationale Delegation verstanden haben, herrscht nunmehr die politische Zugehörigkeit als Organisationsprinzip im AdR vor. Inzwischen gibt es vier Fraktionen — die Sozialistische Partei Europas, die Europäische Volkspartei, die Liberale Fraktion und die Europäische Allianz (vgl. AdR 2002a). Neben dieser einen Konfliktlinie der politischen Zugehörigkeit kristallisiert sich zunehmend eine weitere heraus. Überraschend ist, dass sich diese nicht zwischen den Regionen und Kommunen als solche verorten lässt. Vielmehr findet man Unstimmigkeiten zwischen den Regionen mit innerstaatlichen Gesetzgebungskompetenzen und denen ohne innerstaatliche Rechte, mit denen sich die deutschen Kommunen eng verbunden sehen (vgl. Quellenverzeichnis: Interviews kommunale Spitzenverbände 2002).

3.3 Der AdR — auch ein „Kommunalorgan“?

Eine wirklich angemessene Interessenvertretung der Kommunen im AdR wird aus deutscher lokaler Sicht eindeutig verneint (vgl. Quellenverzeichnis: Interviews kommunale Spitzenverbände 2002). Dafür spricht zum einen die geringe Zahl der kommunalen Delegierten. Zum anderen verfügt der AdR nur über geringe Beteiligungsrechte im europäischen Rechtsetzungsprozess. Darüber hinaus setzt die Beratungsfunktion des AdR im supranationalen Gesetzgebungsverfahren viel zu spät ein, um eine effektive Einflussnahme zu gewährleisten[35]. Die geringe Akzeptanz des AdR als Ansprechpartner kommunaler Belange zeigt sich auch darin, dass die deutschen Kommunen das Lobbying bei der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament für weitaus erfolgreicher zur Anbringung ihrer lokalen Interessen halten (vgl. ebd.). Oder wie ein Verbandsvertreter im Gespräch (vgl. Quellenverzeichnis: Interviews kommunale Spitzenverbände 2002) knapp resümiert: „Formal gesehen haben die Kommunen […] den größten Einfluss über den Ausschuss der Regionen. Das heißt jedoch nicht, das man dadurch am meisten bewegen kann, da der Ausschuss seinerseits nur über eine relativ schwache Stellung im Institutionengefüge der Europäischen Union verfügt.“

35 Vergleichend dazu auch die Aussagen eines Vertreters eines kommunalen Spitzenverbandes: „Der AdR kann speziell aus deutscher Sicht kein Ersatz für den Entzug von kommunaler Handlungsautonomie sein, weil die deutschen Kommunen darin mit nur 3 von 24 deutschen Sitzen vertreten sind. Darüber hinaus setzt die Beratungsfunktion des AdR im Gesetzgebungsverfahren viel zu spät ein, um effiziente Einflussnahme zu gewährleisten.“ (Quellenverzeichnis: Interviews kommunale Spitzenverbände 2002)

Naturgemäß vertreten die deutschen Länder demgegenüber eine etwas andere Auffassung. Irgendwo müsse schließlich eine Entscheidung getroffen werden. Eine noch stärkere Einbeziehung der Kommunalvertreter auf der europäischen Ebene und im AdR würde die Handlungsfähigkeit der Union allgemein gefährden und den Entscheidungsprozess noch intransparenter machen. Des Weiteren vertreten die Bundesländer die Kommunen und berücksichtigen auch deren lokalspezifische Belange. Forderungen nach einer verstärkten Einbindung der kommunalen Ebene im AdR seien daher unberechtigt. Die Sitzverteilung im AdR bedürfe keiner Anpassung, die drei Kommunalvertreter seien ausreichend (vgl. Quellenverzeichnis: Interviews Bundeslandsvertreter 2002).

Der AdR selbst bewertet seine Stellung im Institutionengefüge der EU als gefestigt und „stellt am Ende seiner zweiten vierjährigen Mandatsperiode fest, dass seine […] Rolle im europäischen Entscheidungsprozess nach und nach an Bedeutung gewonnen hat“ (AdR 2001: 4). Er möchte sich jedoch vorbehalten, „eingehend über seine interne Funktionsweise nachzudenken, um diese zu bewerten und so zur Umsetzung der im Weißbuch[36] genannten Grundsätze für das Regieren — Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz — beizutragen“ (ebd.: 5). Gleichzeitig bekräftigte er im Zuge der Beratungen über eine künftige Verfassung in Europa noch einmal seine Forderungen. „Der Ausschuss ist sich jedoch der Tatsache bewusst, dass er nicht als voll wirksames Instrument für die Beteiligung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften am europäischen Einigungswerk dienen kann, solange er sich mit seinem derzeitigen Status einer beratenden Institution ohne vollen Organstatus begnügen muss. Daher muss vom Europäischen Konvent eine Aufwertung seiner institutionellen Rolle und seiner Funktionen gefordert werden“ (AdR 2002b: 3). Erreicht wurde dieses Ziel nicht.

Resümierend lässt sich demnach festhalten:

(a) Die weiterhin bestehende Heterogenität der Mitglieder sowie die lediglich beratende Funktion weisen dem AdR im Institutionengefüge der EU eine eher schwache Stellung zu.

(b) Auf Grund des erstgenannten Punktes und der geringen Zahl der deutschen Kommunalvertreter in dieser Institution, spielt der AdR zur An-

36 Gemeint ist das Weißbuch „Europäisches Regieren“ der Europäischen Kommission vom 25. Juli 2001, http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2001/com2001_0428de01.pdf

bringung kommunaler Belange keine Rolle. Die Kommunen fühlen sich unterrepräsentiert und nicht adäquat vertreten auf der europäischen Ebene. Von einem „Kommunalorgan“ kann keine Rede sein.

(c) Die Länder verneinen, dass die Kommunen einen weiteren Ausbau ihrer Mitspracherechte in der europäischen Arena und insbesondere im Ausschuss der Regionen nötig hätten. Die deutschen Kommunen würden über ihre Bundesländer angemessen vertreten.

4. Informelle Aktivitäten kommunaler Gebietskörperschaften in europäischen Angelegenheiten

> *„Mangels institutionalisierter Einwirkungsmöglichkeiten waren die Kommunen von Anfang an auf informelle Arbeit angewiesen, die den Entscheidungsmechanismen in der Gemeinschaft auch besonders entgegenzukommen scheint: ‚Der Interaktionsstil bei der Nutzung der EG-Verfahren ist durch seine besondere Mischung von rechtlich festgelegten Entscheidungsregeln und eine intensive Inanspruchnahme informeller Kontakte gekennzeichnet.‘ […] Auch sind die nationalen Kanäle für die Einflussnahme auf kommunenrelevante Entscheidungen […] unzulänglich bzw. nur begrenzt nützlich.“ (Schultze 1997: 102)*

All diese Gründe und die von den Kommunen stetig kritisierten gering ausgeprägten Beteiligungs- und Mitsprachemöglichkeiten sowohl auf der europäischen als auch den innerstaatlichen Ebenen führten zu einer rasanten Zunahme von europapolitischen Aktivitäten der lokalen Gebietskörperschaften. Zwei Strategien sind dabei bisher im Wesentlichen verfolgt worden. Zum einen gründeten die Kommunalverbände auf Bundes- oder Landesebene im letzten Jahrzehnt eigene Europabüros als Vertretung in Brüssel[37], der „Hauptstadt Europas“. Zum anderen zeugt der Aufbau eigener interkommunaler Netzwerke (Bsp.: EUROCITIES) von einer weiteren Strategie. Und beide haben das Ziel, durch die Bündelung von Interessen die eigene lokale Machtposition zu stärken (vgl. Quellenverzeichnis: Interviews REIZ 2002).

37 So die bayerischen Kommunen 1992, die baden-württembergischen Kommunen 1999 und die sächsischen Kommunen 2000. Diese Kommunalverbände unterhalten seit dem Jahr 2000 ein eigenes Europabüro in Brüssel, unabhängig vom Europabüro der deutschen kommunalen Selbstverwaltung (Eurocommunalle).

Eine wesentliche Rolle bei den europapolitischen Aktivitäten der deutschen kommunalen Gebietskörperschaften spielen die Spitzenverbände der Kommunen auf Bundesebene, die sich 1991 zu einem „Europabüro der deutschen kommunalen Selbstverwaltung“ (Eurocommunalle) in Brüssel zusammengefunden haben. Als „Horchposten, Informant und Türöffner“ (Leitermann/Mietzsch 1999: 20) im Entscheidungszentrum der EU hat dieses Europabüro dienen sollen. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre erforderten jedoch eine Umstrukturierung des Eurocommunalle, so dass dieses Büro nunmehr als „gemeinsame Plattform der Europabüros der drei kommunalen Spitzenverbände“ (Articus 2002: 1) fungiert. Daneben wirken die deutschen Kommunen im Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), einem europäischen Dachverband, mit. Da die Europäische Kommission in der Regel eben nicht die nationalen Kommunalverbände zu einer Stellungnahme auffordert, sondern diese Bitte an die europäischen Dachverbände richtet, bildet die Mitgliedschaft in einem Verband wie dem RGRE ein Forum für die deutschen Kommunen, ihre Vorstellungen und Positionen in den europäischen Willensbildungsprozess einzubringen. Aber auch der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas, kurz KGRE, als Organ des Europarates bietet den lokalen Gebietskörperschaften die Möglichkeit, über die Verabschiedung von Resolutionen die Berücksichtigung ihrer Interessen anzumahnen. All diese Institutionen zusammen können zwar den Kommunen helfen, den Akteuren der Entscheidungsfindung in der europäischen Arena ihre Hoffnungen und Befürchtungen im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses darzulegen. Sie bilden jedoch keinen adäquaten Ersatz für den Entzug von kommunaler Handlungsautonomie. Die Nichtberücksichtigung von Stellungnahmen aller vorgenannten Organisationen kann nicht sanktioniert werden. Vielfach sei man auf den „good will“ der Entscheidungsträger angewiesen (vgl. Quellenverzeichnis: Interviews kommunale Spitzenverbände 2002), die Position der Kommunen einer ernsthaften Abwägung zu unterziehen.

Um den Erfordernissen dieses Papiers gerecht zu werden und im Bestreben, den Umfang nicht über Gebühr zu erweitern, werden im Folgenden lediglich einige der vorgenannten Gremien näher dargestellt[38]. Zum Ersten ist es das „Europabüro der deutschen kommunalen Selbstverwaltung“, das als gemeinsame

38 Es gibt neben den genannten noch eine Vielzahl weiterer Städtenetzwerke zu den unterschiedlichsten Themenbereichen (Bsp.: Klima-Bündnis, Energie-Cité, Cities for Climate Protection als Städtenetzwerke für den Klimaschutz), die jedoch an dieser Stelle nicht weiter beachtet werden.

Vertretung aller deutschen kommunalen Spitzenverbände auf der Bundesebene 1991 errichtet worden ist. Zum Zweiten ist es der europäische Dachverband RGRE, dessen heterogene Zusammensetzung jedoch vielfach als „Hemmschuh“ bei der Durchsetzung kommunaler Belange gilt. Und zum Dritten ist es das europäische Städtenetzwerk EUROCITIES, in welchem sich die europäischen Städte über 250.000 Einwohner zusammengefunden haben, um ihren spezifischen Interessen auf der supranationalen Ebene Gehör zu verschaffen.

4.1 Das „Europabüro der deutschen kommunalen Selbstverwaltung“

Seit 1991 unterhalten die drei kommunalen Spitzenverbände und die Deutsche Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE/DS) ein gemeinsames „Europabüro der deutschen kommunalen Selbstverwaltung“, kurz „Eurocommunalle“, in Brüssel. Dieses Europabüro ist bei weitem nicht die erste Vertretung der deutschen Kommunen in der „Hauptstadt Europas“. Bereits 1963 wurde ein „kommunales Informationsbüro bei der EWG“ etabliert. Als eine Art „Frühwarnsystem“ sollte es dem europapolitischen Informationsdefizit der Kommunalverbände vorbeugen (vgl. Schultze 1997: 103 f.). Die Erfahrungen jedoch waren enttäuschend, da die Informationsfunktion nur ungenügend ausgefüllt wurde. Begründet war dies in der personellen Besetzung dieses frühen Europabüros. Als „Ein-Mann-Betrieb“ konzipiert, wurde es vom gemeinsamen Europareferenten der drei Spitzenverbände bedient, der nur, wenn es absolut notwendig erschien, nach Brüssel reiste — häufig nicht mehr als einmal im Monat. „Angesichts der damals noch sehr bescheidenen Anzahl kommunenrelevanter Rechtsetzungsinitiativen auf europäischer Ebene schien dies zunächst auch zu genügen“ (Schultze 1997: 103), konnte aber dennoch keine zufrieden stellende Lösung für die deutschen Kommunen sein. Als sich mit der Intensivierung der europäischen Beziehungen und der Festlegung eines gemeinsamen Binnenmarktes Mitte der 80er Jahre die Regelungsintensität der Europäischen Gemeinschaft erhöhte, wurde den Kommunen zunehmend bewusst, ihr Europaengagement ausdehnen zu müssen. Dennoch dauerte es noch weitere fünf Jahre, bis es letztlich 1991 zu der Gründung des „Europabüros der deutschen kommunalen Selbstverwaltung“ kam.

Das Eurocommunalle, dessen Arbeitsauftrag und Ressourcenausstattung von der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände bestimmt werden, in deren Hand auch die horizontale Koordination der Europapolitik der deutschen Kommunalverbände auf Bundesebene liegt, ist Informationsbüro und Interessenvertretung in einem. Erstens unterrichtet es die Gemeinden und Gemeindever-

bände über deren Spitzenverbände zu den konkreten Auswirkungen kommunalrelevanter Richtlinien und Verordnungen der Europäischen Gemeinschaften. Zweitens dient es aber auch dazu, den EU-Institutionen die Vorstellungen und Problemwahrnehmung der deutschen Kommunen näher zu bringen (vgl. Heberlein 1995: 34). Ein offizieller Zugang zu den europäischen Entscheidungszentren — über Anhörungen oder die Teilnahme an Expertengremien — bleibt dem „Europabüro der deutschen kommunalen Selbstverwaltung“ indes verwehrt. Es ist somit ausschließlich auf informelle Lobbyarbeit angewiesen, deren Erfolg im wesentlichen Maße von der Person des Lobbyisten und seinem Kontaktnetz abhängt. Dabei gilt es, sich von den übrigen — nach Schätzungen der EU-Kommission rund 3.000 — Verbänden aus Wirtschaft, Politik und Gesellschaft abzugrenzen und eigene Profile zu entwickeln (vgl. Ameln 2002: 55 ff.). Erster Ansprechpartner ist im Regelfall die Europäische Kommission, da diese das alleinige Initiativrecht für Rechtsetzungsakte hat. Hier kann im Vorfeld eines anstehenden Kommissionsvorschlages auf diesen Einfluss genommen werden. Institutionalisierte Kooperations- und Konsultationsgremien gibt es allerdings nur wenige[39]. Einen zweiten Ansprechpartner für lobbyistische Aktivitäten der kommunalen Verbände auf der Europäischen Ebene bildet das Europäische Parlament. Im Gegensatz zur Kommission ist es beim Europäischen Parlament auch noch nach Einbringung eines Gesetzesvorschlages in den supranationalen Entscheidungsprozess möglich, den Entwurf über eine erforderliche Stellungnahme des Parlaments zu beeinflussen[40].

Abbildung 7
Logo des Europabüros der deutschen kommunalen Selbstverwaltung (Quelle: Deutscher Städtetag)

Das Büro ist bis Juni 2002 vom Deutschen Städtetag (federführend), vom Deutschen Städte- und Gemeindebund, vom Deutschen Landkreistag sowie der Deutschen Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas getragen worden. Personelle Differenzen zwischen den drei Spitzenverbänden und insbe-

39 Vgl. dazu auch die Ausführungen der Europäischen Kommission im Weißbuch (2001): „Es bedarf einer verstärkten Konsultations- und Dialogkultur […]. Gegenwärtig herrscht nicht genügend Klarheit darüber, wie die Konsultationen ablaufen und auf wen die Institutionen hören. Die Kommission stützt sich auf fast 700 beratende Ad-Hoc-Gremien in einem breiten Spektrum von Politikfeldern.“ (Europäische Kommission 2001: 22)

40 Am konkreten Beispiel des ÖPNV erläutert Mietzsch (2002: 59 ff.) die Einflussnahme kommunaler, insbesondere deutscher Lobbyisten.

sondere die Erkenntnis, dass die Positionen der einzelnen Verbände schwer zu vereinen sind, haben jedoch dazu geführt, dass das Europabüro seit Mitte 2002 nicht viel mehr als nur noch eine „virtuelle Adresse“ sei (vgl. Quellenverzeichnis: Interviews kommunale Spitzenverbände 2002), oder wie Stephan Articus vom Deutschen Städtetag sich ausdrückt „eine gemeinsame Plattform“. „Wenn eine Gemeinsamkeit in den europapolitischen Anliegen der drei kommunalen Spitzenverbände vorhanden ist, wird diese auch weiterhin unter einem gemeinsamen Briefkopf (Eurocommunalle) zum Ausdruck gebracht werden“ (Articus 2002: 1). Jedoch haben die „zunehmende Bedeutung der europäischen Politik […] und ihre besondere Relevanz für die Städte […] es notwendig gemacht, das Profil der deutschen Städte und ihrer Interessen auf der europäischen Bühne stärker zur Geltung zu bringen, als dass in einem gemeinsamen Büro möglich ist“ (ebd.), so die Position des Deutschen Städtetages.

Weitere Gründe für die Aufspaltung des gemeinsamen Büros sind aber auch darin zu suchen, dass die für die Kommunen wesentlichen Informationen über EU-Fördermaßnahmen vom Eurocommunalle nicht recherchiert wurden. Insbesondere die kommunalen Landesverbände kritisierten diese Untätigkeit. Vom Eurocommunalle wurde dagegen gehalten, dass die Personalausstattung es nicht zuließe, für über 14.000 deutsche Städte und Gemeinden Programminformationen zusammenzustellen. Auch sei das „Europabüro der deutschen kommunalen Selbstverwaltung“ als Einrichtung der Bundesverbände ohnehin keine direkte Anlaufstelle für Anfragen der Landesverbände. Europapolitische Informationen würden hauptsächlich über das vom Europabüro herausgegebene „Eurocommunalle-Journal“ an die Mitgliedsverbände auf Landesebene weitergegeben, womit sich diese auch zufrieden geben müssten (vgl. Schultze 1997: 104 ff.).

Die Entwicklungen seit Juni 2002 lassen vermuten, dass die an das Eurocommunalle 1991 geknüpften Erwartungen enttäuscht worden sind und das Büro trotz anders lautender (offizieller) Meinungen der Spitzenverbände mit einem Bedeutungsverlust zu kämpfen hat. Auch gehen die Einschätzungen in der Frage der Einflusswirkung des Europabüros auf die europäischen Entscheidungsträger auseinander. Nach wie vor betonen offizielle Stellungnahmen die Wichtigkeit der lobbyistischen Aktivitäten dieser Institution. Dennoch wird die eigene spitzenverbandliche europapolitische Arbeit für effizienter und effektiver gehalten. Auch sei diese für die jeweiligen Mitglieder von Vorteil, ist es nun doch möglich, den originären Interessen der Verbandsmitglieder in der europäischen Arena Gehör zu

verschaffen (vgl. Quellenverzeichnis: Interviews kommunale Spitzenverbände 2002).

4.2 Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE)

> *„Seit mehr als 50 Jahren arbeitet der RGRE für die Verwirklichung eines politisch geeinten und mit starken Gemeinschaftsinstitutionen ausgerüsteten Europas und hebt dabei stets die gewichtige Rolle hervor, die die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in diesem Zusammenhang spielen.“ (RGRE 2002)*

Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas[41], ein Verein des französischen Rechts mit Sitz in Paris, vertritt heute 44 nationale Verbände kommunaler und regionaler Gebietskörperschaften in 31 europäischen Ländern. Ziel des europäischen Verbandes ist es, sowohl die kommunale Interessenvertretung in der EU zu verbessern als auch Aufbauhilfe für die Kommunen in den MOE-Ländern (Mittel- und Osteuropäische Länder) zu leisten. Daneben verwaltet und betreut der RGRE Programme der Europäischen Kommission in deren Auftrag. Seit 1986 unterhält der Verband, der 1990 mit der europäischen Sektion der IULA[42] fusionierte, eine Vertretung in Brüssel (vgl. Dieckmann 2000: 459 f.). Entstehungshintergrund des RGRE war die Friedensbewegung nach dem Zweiten Weltkrieg, die die Völkerverständigung und die Einigung Europas durch lokale Kooperation und bürgerliche Begegnung voranbringen wollte. Die Einrichtung und Vermittlung von Städtepartnerschaften zur Überwindung der Feindbilder durch den persönlichen Kontakt der Menschen und der Förderung des europäischen Gemeinschaftsgedankens stand daher in den ersten Jahren der Existenz des Verbandes im Vordergrund der Arbeit. Gründungsgedanke war aber auch die Überzeugung, dass die Förderung lokaler Autonomie Demokratie fördern und Diktaturen vorbeugen könne. So ist es

41 1951 wurde er ursprünglich als „Rat der Gemeinden Europas“ von deutschen und französischen Bürgermeistern in Genf gegründet. Erst 1984 kam die Bezeichnung „[…] und Regionen […]“ dazu. Anders als der Name jedoch vermuten lässt, sind im RGRE fast ausschließlich die kommunalen Gebietskörperschaften vertreten, die Regionen haben sich in der Versammlung der Regionen (VRE) zusammengeschlossen. Diese habe aber weder Zusammenhalt noch Einfluss des RGRE erreichen können (vgl. Dieckmann 2000: 460 f.)

42 Der IULA (International Union of Local Authorities) ist ein internationaler Gemeindeverband, der bereits 1913 in Gent (Belgien) gegründet wurde. Sitz ist Den Haag. Die Mitgliedschaft erfolgt über die nationalen Kommunalverbände. Seinen Schwerpunkt setzt der IULA in der Organisation und Koordination der kommunalfachlichen Arbeit, wie beispielsweise dem Ausrichten von Fachkonferenzen zu tagesaktuellen lokalrelevanten Ereignissen.

auch nicht verwunderlich, dass sich der RGRE vielfach in den europäischen Integrationsprozess einbringt und die Achtung der kommunalen Freiheiten anmahnt (vgl. Mombaur 1994: 14 ff.).

Die als Mitglieder des Verbandes geführten 44 Kommunalverbände sind in nationalen Sektionen entsprechend ihrer Staatszugehörigkeit organisiert. In der Bundesrepublik ist die deutsche Sektion des RGRE (RGRE/DS) beim Deutschen Städtetag angesiedelt[43]. 831[44] deutsche Kommunen haben sich im RGRE/DS zusammengeschlossen, „um Unterstützung für ihre partnerschaftlichen Aktivitäten und ihre internationale Kooperation zu erhalten“ (Vontz 1998: 273). Selbstverständlich wird aber auch im Einzelfall „Lobbyarbeit für die einzelnen Projekte der Mitgliedstädte, Gemeinden und Kreise in Brüssel […] betrieben“ (ebd.).

Oberstes Organ des RGRE/DS ist die Delegiertenversammlung, der alle vier Jahre die Wahl der Mitglieder des Hauptausschusses und des Präsidiums obliegt. Vorbereitet wird die Arbeit der drei genannten Organe durch den Generalsekretär der Deutschen Sektion, zu dessen Aufgabenbereichen auch die Führung der Geschäfte der laufenden Verwaltung gehört. Beschlussfassende Organe sind der Hauptausschuss und das Präsidium (vgl. RGRE/DS 2002). Die in der nationalen Sektion getroffene Entscheidung wird über die Mitarbeit im europäischen RGRE in den Willensbildungsprozess des Verbandes eingebracht. Eine Beratung über die unterschiedlichen Positionen der nationalen Sektionen findet in den seit 1995 bestehenden fachthematischen Arbeitskreisen statt, die sich durch enge Kooperation mit den Beamten der Europäischen Kommission[45] als eine feste Plattform für einen kontinuierlichen Dialog mit der Kommission etabliert hätten. Die Ergebnisse der Beratungen werden anschließend dem Hauptausschuss des europäischen Mutterverbandes RGRE zur Zustimmung vorgelegt (vgl. RGRE 2003).

Zwar ist der Präsident des europäischen RGRE, Valéry Giscard d’Estaing, als Präsident des Europäischen Verfassungskonvents ausgewählt worden, dennoch darf das Einflusspotenzial des RGRE nicht überschätzt werden. Um die Berück-

43 Dieses aber auch erst seit dem 01.Juli 1995, als die Geschäftsstelle des RGRE/DS vom Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB) auf den Deutschen Städtetag (DST) überging (vgl. Vontz 1998: 273).

44 Vgl. dazu auch http://www.rgre.de.

45 Seit 1995 dürfen nun auch Beamte der Europäischen Kommission an den Sitzungen des europäischen Mutterverbandes RGRE teilnehmen. Eine Verpflichtung ergibt sich daraus freilich nicht.

sichtigung seiner Positionen und Stellungnahmen im europäischen Integrationsprozess wetteifert er mit vielen anderen Verbänden und Lobbyisten — beispielsweise der VRE und den verschiedenen Europabüros der Regionen und Kommunen. Ein zweites Problem stellt auch für ihn die Heterogenität seiner Mitglieder dar. Insoweit ähneln die Schwierigkeiten des RGRE, zu einer gemeinsamen Position zu gelangen, den Herausforderungen, vor denen beispielsweise der Ausschuss der Regionen steht. Die Multiplikation von wirtschaftlichen, politischen, strukturellen und rechtlichen Realitäten der Kommunen erschweren die Fachdiskussionen in den Arbeitskreisen und gestalten den Meinungsfindungsprozess oft sehr langwierig und schwierig (vgl. Dieckmann 2000: 460 f.). Davon einmal abgesehen, kann der europäische RGRE für die deutschen Kommunen kein Verband sein, der für eine Kompensation des Verlustes an lokaler Handlungsautonomie durch den europäischen Integrationsprozess geeignet scheint. Zum einen bilden die deutschen Kommunen und ihre Verbände neben den übrigen nationalen Sektionen nur einen Mitspieler, der seine Interessen berücksichtigt finden möchte. Zum anderen verfügt der RGRE über keinerlei institutionalisierte Mitspracherechte im Mehrebenensystem der EU. Die Teilnahme von Kommissionsbeamten an den Diskussionen in den Arbeitskreisen ist keine verpflichtende. Auch sind die Ergebnisse dieser Debatten und die Stellungnahmen des RGRE rechtlich unverbindlich. Dienlich sind sie allerdings dem Erfahrungs- und Informationsaustausch zwischen den Kommunen und den Institutionen und Organen der Europäischen Union. Inwieweit dieses jedoch den Einfluss im Verband stärkt, bleibt skeptisch zu beurteilen.

4.3 EUROCITIES als europäisches Städtenetzwerk und die Frage nach der Effektivität kommunaler Mitwirkung — das Beispiel Leipzig

> *“Established in 1986, EUROCITIES is the network of 103[46] major cities in the European Union, Norway, Switzerland, Central and Eastern Europe and the New Independent States (NIS). Membership of EUROCITIES is open to democratically elected city governments in cities that […] are important regional centers. The Association aims at participating in the European policy debate ensuring that greater weight is given to cities at both the Community and national government levels […].” (EUROCITIES 2002a: 2)*

46 Bis zur Fertigstellung des Papers im Dezember 2003 waren es 117 europäische Städte, die sich dem Netzwerk angeschlossen haben.

Bereits in den vorangegangenen Abschnitten wurde die Relevanz der europäischen Kommunalnetzwerke angedeutet. Neben den eher gering ausgeprägten institutionalisierten Beteiligungsrechten im europäischen Entscheidungsprozess und den vielfältigen informellen Aktivitäten, dem Lobbying, der kommunalen Landes-, in der Regel aber Spitzenverbände der deutschen Städte und Gemeinden ist es für die lokalen Körperschaften mindestens ebenso wichtig, grenzübergreifend Mitstreiter für die eigene kommunale Position zu suchen. Die Mitarbeit in einem europäischen Netzwerk kann helfen, die momentane legislative Bedeutungslosigkeit im Rechtsetzungsprozess der Europäischen Union zu reduzieren (Schultze 1997). Kompensieren kann sie dies jedoch nicht. Die Bündelung von fachspezifischen Anliegen aber stärkt die kommunale Verhandlungsposition, getreu dem Motto „Gemeinsam sind wir stark!“. Je größer nun die Netzwerke sind und je erfolgreicher die Mitglieder die Darlegung ihrer ganz eigenen Betroffenheit verstehen, umso eher — so lässt sich vermuten — gelingt es ihnen, eine Beeinflussung der gesetzgebenden Organe der Union herbeizuführen. All dies darf natürlich nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch die Netzwerke auf informelle Kooperationen mit den europäischen Institutionen angewiesen sind.

Das europäische Städtenetzwerk EUROCITIES, in dem die Stadt Leipzig seit 1992 Mitglied ist und seit dem 29.11.2002 auch die Präsidentschaft inne hat, widmet sich intensiv der Stärkung kommunaler Belange im EU-Kontext und dieses insbesondere als Promotor der in ihm versammelten europäischen Städte. Die aktive Gestaltung der städtischen Europapolitik gehört ebenso zu seinen Aufgaben wie die Förderung gemeinsamer, grenzüberschreitender Projekte. Doch wie arbeitet solch ein Netzwerk? Welche Positionen vertritt EUROCITIES gegenüber den Entscheidungsorganen der Europäischen Union? Wie verläuft die interne Abstimmung zwischen den europäischen Städten und welches Gewicht kommt dabei der Stimme Leipzigs zu? Können die Aktivitäten EUROCITIES´ aus Leipziger Sicht einen Beitrag zur Reduzierung des Verlustes an kommunaler Handlungsautonomie leisten? Und welche weiteren Vorteile sehen die Vertreter der Stadt Leipzig in einer Mitwirkung in diesem europäischen Städtenetzwerk? All dies sollen Fragen sein, die es im Folgenden zu klären gilt[47].

47 Gestützt wird sich hierbei zu einem großen Teil auf im Dezember 2002 durchgeführte Interviews mit Personen des Referates für Europäische und Internationale Zusammenarbeit (REIZ).

4.3.1 Entstehungshintergrund, Arbeitsweise und Positionierung von EUROCITIES

Das laut Schultze (o. J.) im Jahre 1991 gegründete Netzwerk der europäischen Großstädte EUROCITIES sei von besonderer Bedeutung bei der Formulierung und Durchsetzung städtespezifischer Vorstellungen, da es städtepolitische Fragen im europäischen Kontext thematisiert und sich somit zu einer anerkannten Interessenvertretung für urbane Anliegen entwickelt hat (vgl. ebd.). Die Ursprünge des Netzwerks reichen jedoch auf eine Konferenz in Rotterdam im Jahre 1986 zurück, welches von EUROCITIES selbst demzufolge auch als Gründungsjahr betrachtet wird. Damals beschlossen die fünf Großstädte Barcelona, Birmingham, Frankfurt am Main, Lyon und Mailand sowie die Gaststadt Rotterdam die Errichtung eines Zusammenschlusses unter dem Namen „The City — the Engine of Economic Growth“. Die Zusammenarbeit zwischen den Städten gestaltete sich bald schon so positiv, dass man sich darauf verständigte, diese multilateralen kommunalen Kontakte weiter auszudehnen und weiteren Mitgliedern Zugang zum Netzwerk zu gewähren. Dennoch dauerte es noch bis zur Konferenz im Jahre 1991 in Birmingham, um letztlich den Grundstein für eine effektive europapolitische Arbeit von EUROCITIES zu legen. Zum einen einigte man sich auf die Grundregeln der Zusammenarbeit und zum anderen errichtete man das “Executive Committee“ (Lenkungsausschuss), dessen Arbeit ausschließlich in der Thematisierung und Koordinierung der städtepolitischen Anliegen definiert ist[48]. Aber auch die Wichtigkeit einer „Vor-Ort-Vertretung“ von EUROCITIES in Brüssel war Gegenstand der politischen Auseinandersetzung, deren Ende schließlich die Begründung eines Büros in der Hauptstadt Europas im Jahr 1992 bildete. Ursprünglich mit zwei Personen besetzt, vertreten derzeit 25 Mitarbeiter des Städtenetzwerkes die Interessen ihrer Mitgliedskommunen in Brüssel. Neben dem Politik- und Programmlobbying bei den Europäischen Institutionen besteht die Hauptaufgabe des Brüsseler Sekretariats aber auch in der Koordinierung der Zusammenarbeit vom Lenkungsausschuss und den Fachausschüssen des Städtenetzwerkes. Das Büro fungiert darüber hinaus als Informations- und Kommunikationszentrale von EUROCITIES und übt die „typische Antennenfunktion“ (Schultze o. J.) eines Brüsseler Regionalbüros aus.

48 Da also erst 1991 die grundlegenden Entscheidungen über eine formalisierte Zusammenarbeit getroffen wurden, kommt Schultze (o. J.) zu dem Schluss, dass auch erst mit diesem Jahr von einem Netzwerk gesprochen werden könne.

Die fachbezogene Arbeit von EUROCITIES findet in den ständigen Ausschüssen (Komitees) statt[49], in denen die Mitgliedsstädte ihre Aktivitäten bündeln und politische Inhalte formulieren (vgl. EUROCITIES 2003). Jeweils ein Mitarbeiter des Brüsseler Sekretariats, der so genannte Policy Officer, ist für die Koordination im Ausschuss zuständig, wozu auch die inhaltlich vorbereitende und moderierende Arbeit innerhalb der Ausschusssitzungen gehört. Neben einer kurzen Mitarbeit in den Komitees für Soziales und TELECITIES, ist Leipzig eines der Gründungsmitglieder des Ost-West-Komitees, da die Stadt sich verpflichtet fühlt, „auf Grund der Erfahrungen unserer jüngsten Geschichte des Transformationsprozesses von einer zentralistischen Wirtschaft zu einer Marktwirtschaft […] Wissen mit mittel- und osteuropäischen Städten zu teilen und sie im schwierigen Prozess des EU-Beitritts zu unterstützen“ (REIZ 2002b: 5). Aber auch in den Komitees für wirtschaftliche Entwicklung und Stadterneuerung sowie dem Umwelt- und Kulturausschuss arbeitet Leipzig „engagiert und Ziel bestimmend“ (ebd.) mit. Daneben richtet das Netzwerk zu bestimmten tagespolitisch aktuellen Debatten auch kurzfristige Ausschüsse ein, die direkt beim Leitungsgremium, dem Lenkungsausschuss, angesiedelt sind. Derzeit sind dies die Arbeitsgruppen „Liberalisierung der Daseinsvorsorge“ und „Governance“. Einen Überblick über die verschiedenen Arbeitsgruppen und Ausschüsse gibt die Abbildung 8[50].

49 Derzeit sind dies die folgenden Ausschüsse (vgl. EUROCITIES 2003): das Komitee für wirtschaftliche Entwicklung und Stadterneuerung (Vorsitz: Lyon), das Umweltkomitee (Vorsitz: Birmingham), das Ost-West-Komitee (Vorsitz: Stockholm), das Komitee für soziale Fragen (Vorsitz: Newcastle) und das Kulturkomitee (Vorsitz: Stockholm). Darüber hinaus sind unter dem Dach von EUROCITIES die thematischen Subnetzwerke TELECITIES (Städte und Telematik) und ACCESS (Verkehrsfragen) vereint.

50 Die Abbildung gibt die bis Dezember 2003 bestehende Organisationsstruktur wider. An dieser Stelle hat jedoch der Hinweis zu erfolgen, dass derzeit Organisationsreformen bei EUROCITIES anstehen. Die zukünftige Struktur bleibt also abzuwarten.

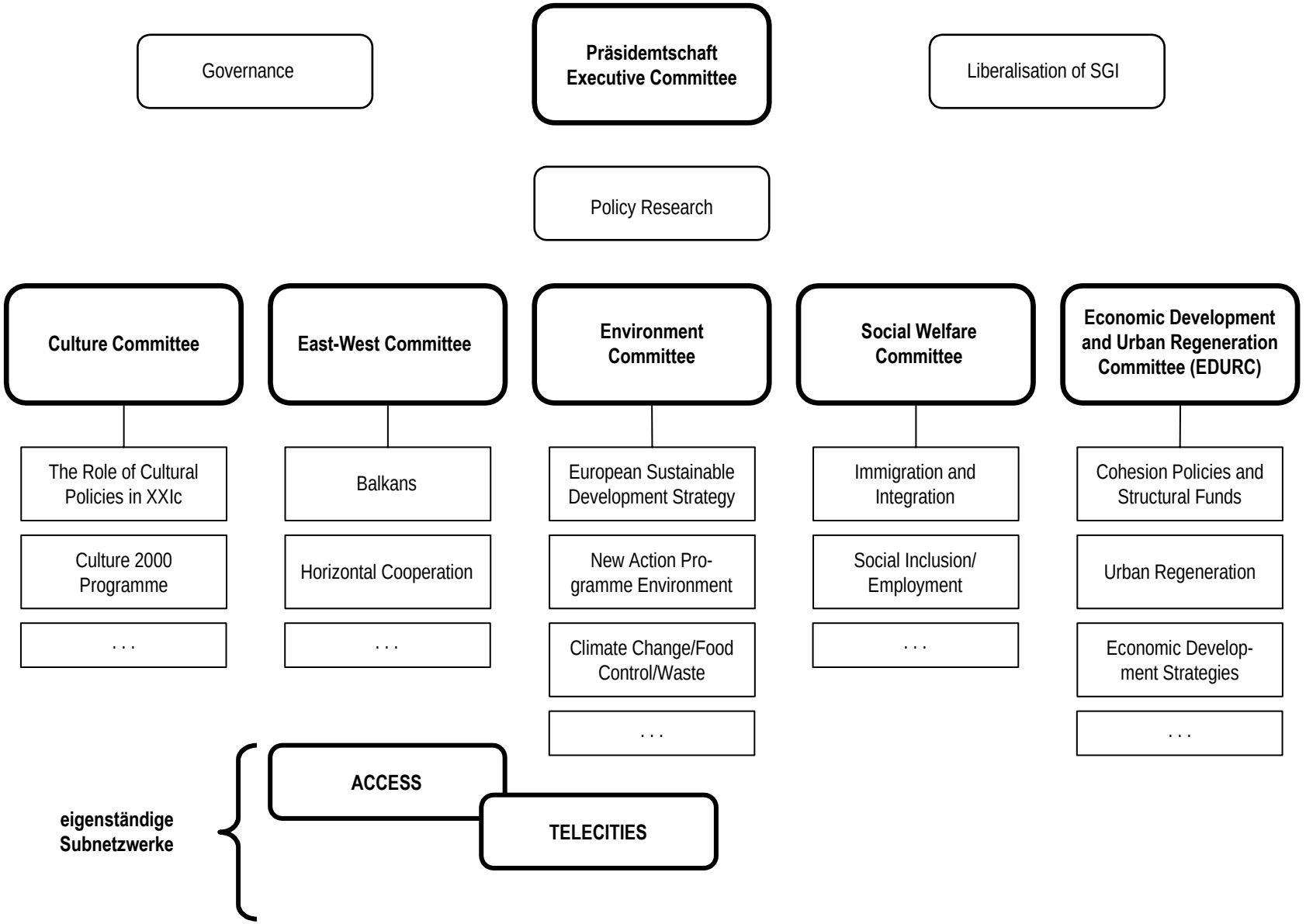

Abbildung 8: Komitees, thematische Netzwerke und Arbeitsgruppen von Eurocities (unvollständig). (Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an REIZ 20002b: 4.)

Eine dominierende Rolle bei der Tätigkeit von EUROCITIES spielen der Lenkungsausschuss und die Präsidentschaft, welche die Leitlinien für die operationelle und vor allem politische Arbeit des Netzwerkes nach Abstimmung in der einmal jährlich tagenden Hauptversammlung vorgeben[51]. Seit dem 29.11.2002 obliegt der Stadt Leipzig bzw. ihrem Oberbürgermeister Tiefensee nun für die folgenden zwei Jahre diese Aufgabe, nachdem man bereits seit dem Jahr 2000 die Vizepräsidentschaft übertragen bekommen hatte. „EUROCITIES ist in erster Linie ein Netzwerk der Bürgermeister. Die praktische Arbeit sowie die Entscheidungsvorbereitung werden selbstverständlich in den meisten Fällen von deren Referenten geleistet“ (Schultze o. J.), so auch in Leipzig u. a. vom Referat für Europäische und Internationale Zusammenarbeit, deren Mitarbeiter dankenswerterweise für Interviews zur Verfügung standen. Die Abbildung 9 gibt einen Überblick über das Zusammenspiel aller in den Entscheidungsprozess von EUROCITIES involvierten Akteure.

Gerade im Zuge des vor einiger Zeit tagenden Verfassungskonvents äußerte sich EUROCITIES skeptisch gegenüber den bisher erreichten Zwischenergebnissen. Insbesondere die „Kölner Erklärung der deutschen EUROCITIES-Städte[52] zum EU-Konvent“ (EUROCITIES 2002c) vom 22. Oktober 2002 stellte geradezu beispielhaft die aktuellen Befindlichkeiten aller deutschen Kommunen hinsichtlich der innerhalb des Konvents bisherig gefassten Beschlüsse dar (vgl. dazu auch EUROCITIES 2002c, d):

> *„Zur nächsten Plenarsitzung am 28.Oktober 2002 soll bereits ein erster Gliederungsentwurf für die künftige EU-Verfassung vorgelegt werden. Dabei stellen wir fest, dass die vorliegenden Zwischenergebnisse weit davon entfernt sind, der kommunalen Wirklichkeit gerecht zu werden. […] Legislativakte der Europäischen Union werden zu großen Teilen auf kommunaler […] Ebene implementiert. Europapolitik ist längst auch Kommunalpolitik. […] Wir halten es deshalb für dringend geboten, im Konvent umgehend eine gesonderte Arbeitsgruppe zur Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im politischen Mehrebenensystem der EU einzuberufen. Um die europäische Demokratie zu verwirklichen und der besonderen Verantwortung gerecht zu werden, die Städte und Kommunen für den europäischen Integrationsprozess tragen, bedarf es der Verankerung des Rechts auf*

51 An der Hauptversammlung nehmen alle europäischen Mitgliedstädte von EUROCITIES teil. Es ist das einzige Zusammentreffen aller Städte und findet einmal jährlich statt. Neben der Festlegung der weiteren Strategie des Netzwerkes wird auch über das Arbeitsprogramm für das folgende Jahr abgestimmt.

52 Dieses sind: Berlin, Bonn, Chemnitz, Düsseldorf, Dortmund, Frankfurt am Main, Köln, München, Münster, Nürnberg, Leipzig, seit Ende 2003 auch Dresden

kommunale Selbstverwaltung in der künftigen europäischen Verfassung, der konsequenten Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips, der Durchführung von Konsultationen zwischen den europäischen Institutionen und den Kommunen bei europäischen Gesetzesvorhaben sowie der Integration der städtischen Dimension in allen relevanten Politikfeldern der EU.“ (EUROCITIES 2002b)

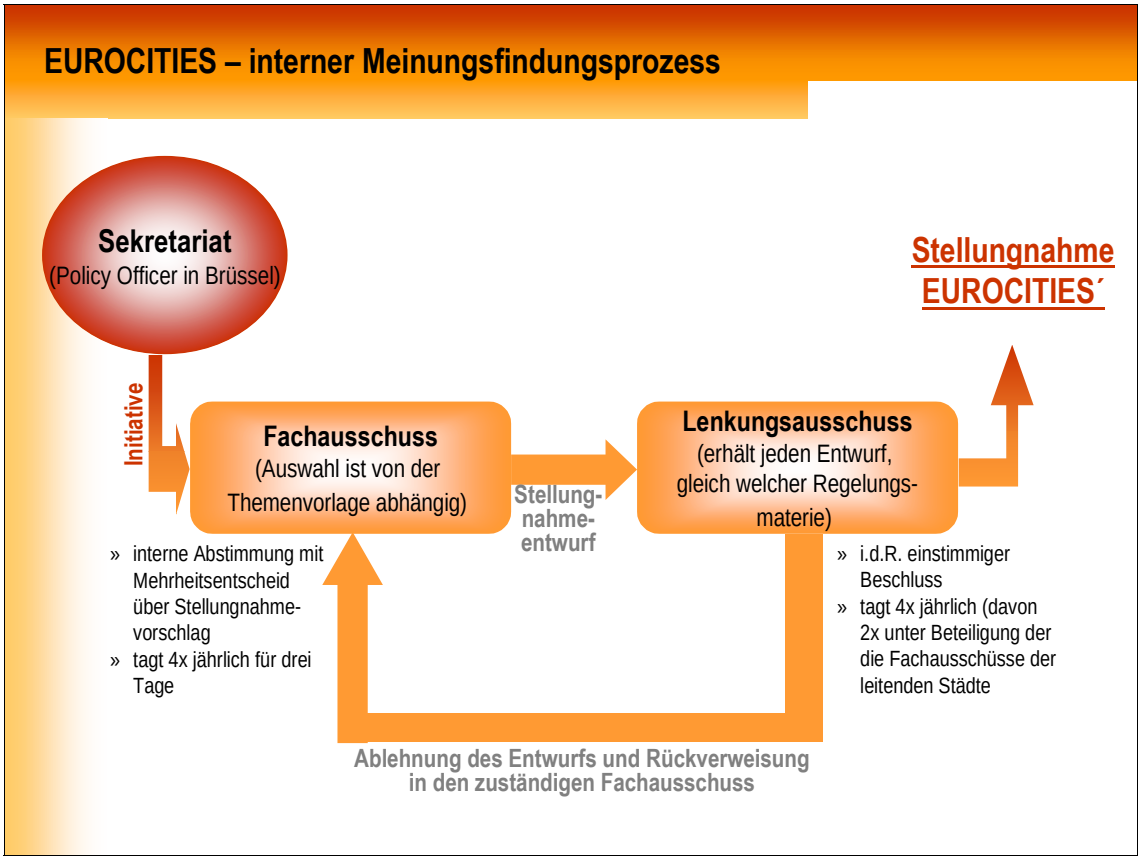

Abbildung 9: Weg der Entscheidungsfindung innerhalb des Netzwerkes EUROCITIES (eigene Darstellung).

Bemerkenswert an dieser Position ist, dass nicht nur die *Achtung* des kommunalen Selbstverwaltungsrechts angemahnt wird, sondern sogar entgegen den Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene die *Verankerung* der Selbstverwaltungsgarantie gefordert worden ist. Allgemein habe das Weißbuch der Kommission „Europäisches Regieren“ zu den Forderungen der deutschen EUROCITIES-Städte schon erste Vorschläge unterbreitet. Es ist jedoch weitestgehend bei einer Intention der Europäischen Kommission geblieben, denn bis dato sind noch keine spürbaren Veränderungen im Entscheidungsverhalten der

europäischen Akteure sichtbar geworden, die auf eine Aufwertung des Konsultationsprozesses hoffen lassen. Auch herrsche der Eindruck vor, dass die Governance-Debatte momentan vom EU-Konvent „überrannt“ worden sei und das Weißbuch der Europäischen Kommission im Konvent somit nicht entsprechend Würdigung finde (vgl. Quellenverzeichnis: Interviews REIZ 2002).

4.3.2 Die Stadt Leipzig — Durchsetzungsfähigkeit mittels Einbindung in EUROCITIES?

Wie insbesondere im zweiten Kapitel der vorliegenden Arbeit ausgeführt, greift die europäische Rechtsetzung zum Teil massiv in die bestehende Selbstverwaltungsgarantie der deutschen Kommunen ein. Für die Stadt Leipzig, die wie andere deutsche Kommunen auch, mit der Umsetzung der EU-Entscheidungen betraut ist, ergibt sich daraus ein unmittelbarer Handlungsbedarf, um ihren Interessen das notwendige Gehör zu verschaffen. Neben den Möglichkeiten der Einflussnahme auf die europäische Politik im Rahmen der Vertretung durch den nationalen Spitzenverband „Deutscher Städtetag“ bzw. den Landesverband „Sächsischer Städte- und Gemeindebund“ gibt vor allem das Engagement in EUROCITIES Leipzig die Gelegenheit, als wichtiger europapolitisch aktiver Akteur wahrgenommen zu werden und so auch in Kooperation mit anderen Städten die eigene Verhandlungsmacht zu stärken. Einen Überblick über die Möglichkeiten der Beeinflussung europäischer Politik für die Stadt Leipzig gibt Abbildung 10.

Durch die nach der Wende 1989 aufgenommene Städtepartnerschaft mit der englischen Stadt Birmingham, die auch eines der Gründungsmitglieder von EUROCITIES ist, ist die Stadt Leipzig auf das europäische Netzwerk aufmerksam geworden. Gemeinsame Lösungsansätze zur Bewältigung des Strukturwandels und der Nutzbarmachung ehemaliger Industriegebiete zu finden, stellte die große Herausforderung Leipzigs zu Beginn der neunziger Jahre dar. Da diese Problematik auch von anderen europäischen Städten innerhalb des Netzwerkes EUROCITIES wahrgenommen wurde, hat Birmingham im Rahmen seiner Mitgliedschaft Leipzig an das Netzwerk herangeführt (vgl. Quellenverzeichnis: Interviews REIZ 2002). Neben dem Finden von Lösungsstrategien ging es aber auch darum, an Projekten der EU-Kommission zu partizipieren. Schnell erkannte man, dass man „erst einmal ein Gesicht haben müsse, um als Partner akzeptiert zu werden“ — das Gesicht EUROCITIES. Die Erwartungen, die man vor dem Eintritt 1992 in dieses europäische Städtenetzwerk hatte, sind voll erfüllt worden. Das hänge aber auch mit dem großen Engagement zusammen, das die Stadt Leipzig im Rahmen ihrer

Arbeit in EUROCITIES zeige. Durch die häufigen Kontakte zur Kommission[53] ist es auch möglich, große Investitionen und Förderprogramme für sich nutzbar zu machen. Die größte Bedeutung für Leipzig hat dabei zur Zeit die Gemeinschaftsinitiative URBAN, die den Leipziger Westen bis 2006 mit über 14 Mio. EUR unterstützt. Kontakte pflegt man aber auch zum Europäischen Parlament und zum AdR. Während die Zusammenarbeit von EUROCITIES mit dem AdR aber auf institutionalisierten Kooperationsverfahren beruht, gestalte sich die Abstimmung mit der Kommission und dem Parlament i. d. R. eher sporadisch und auf Ad-Hoc-Gremien zurückgreifend. Intensiver sind die Konsultationen dagegen im Bereich der Umwelt ausgestaltet, was aber an der Regelungsmaterie und ihren Eingriffen in die kommunale Gestaltungshoheit liege.

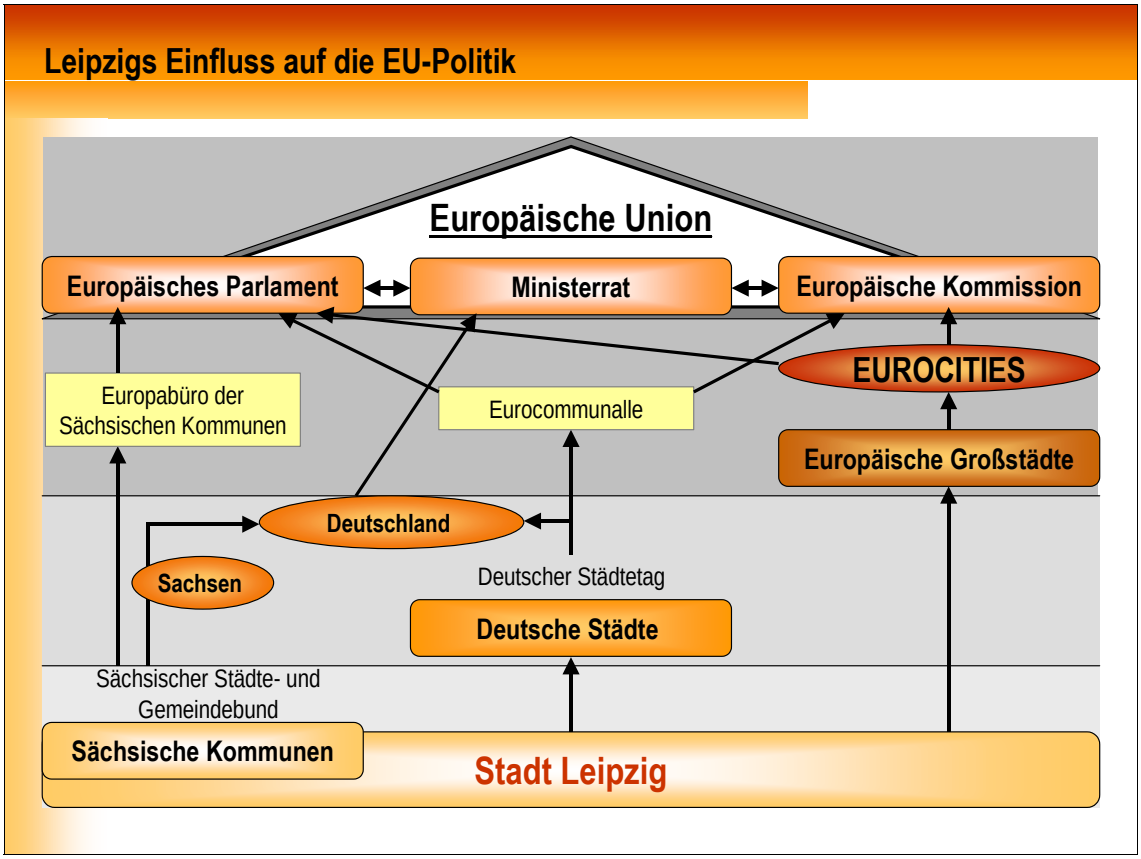

Abbildung 10: Möglichkeiten der Beeinflussung europäischer Entscheidungsprozesse durch die Stadt Leipzig (eigene Darstellung in Anlehnung an REIZ 2002a: 8)

53 Dabei sind sowohl die Kontakte zur Fachebene (Beamte der Kommission) als auch zur politischen Ebene (Kommissare, Generaldirektoren) wichtig.

Wird die Stadt Leipzig europapolitisch aktiv, so tritt sie entweder im Rahmen ihrer EUROCITIES-Mitgliedschaft mit den anderen europäischen Städten gemeinsam auf (Positionspapiere, Stellungnahmen etc.) oder nutzt ihr durch das Netzwerk erreichte „internationale Standing“ zur Vertretung eigener Belange. Eine strikte Trennung zwischen eigenem europapolitischem Engagement und den Aktivitäten des Netzwerkes lasse sich jedoch nicht vollziehen. Der Kontakt mit der deutschen Bundesebene gestaltet sich überwiegend positiv, auch wenn „keine richtigen offiziellen Kanäle“ das Zusammentreffen erleichtern. Zur Landesregierung des Freistaates Sachsen habe man eher wenig Kontakt, weshalb sich der Eindruck aufdränge, dass diese wenig Interesse an den europapolitischen Aktivitäten ihrer eigenen Kommunen habe. Das größte Einflusspotenzial auf den europäischen Rechtsetzungsprozess sehe man daher in seinem Engagement bei EUROCITIES.

Die Übernahme der Präsidentschaft von EUROCITIES am 29.11.2002 „stellt für Leipzig eine echte Chance dar, sich im europäischen Kontext dauerhaft an gestaltungsgebender Stelle zu positionieren“ (REIZ 2002b: 6). Auch verfügt man nun innerhalb des Netzwerkes über die — zumindest theoretisch — wichtigste Stimme. Die strategische Positionierung von EUROCITIES erfolgt jedoch nicht autoritär durch den Präsidenten, sondern vielmehr in engem Kontakt zwischen ihm, den Mitgliedern des Lenkungsausschusses sowie den Präsidenten der Fachkommissionen[54] in den so genannten Strategierunden. Auf der einmal jährlich stattfindenden Hauptversammlung wird dann über die angedachte zukünftige politische Ausrichtung diskutiert und abgestimmt. Insofern steht die Stimme Leipzigs innerhalb von EUROCITIES faktisch gleichberechtigt neben der anderer Mitglieder vom Lenkungsausschuss und den Fachkomitees. Mit der Präsidentschaft verbunden ist für Leipzig die Pflicht, das Netzwerk auf allen entscheidungsrelevanten Ebenen der Europäischen Union zu politischen Schwerpunktthemen zu vertreten, die strategischen Absprachen mit dem AdR, aber auch dem RGRE zu treffen sowie allgemein die lobbyistischen Aktivitäten zu bündeln und zu leiten. Im Rahmen dieser Aufgaben versuche man natürlich auch, Werbung für die eigene Stadt zu betreiben, so dass die Netzwerkaktivitäten einen nicht zu unterschätzenden „Marketing-Effekt“ mit sich bringen. Zum Teil gestaltet sich die Vertretung aber auch schwierig, was auf größtenteils interne Probleme des Netzwerkes zu-

54 Der Vertreter der dem Ausschuss vorsitzenden Stadt ist gleichzeitig der Präsident dieses Fachkomitees.

rückzuführen ist. Insbesondere die enorme „Papierflut“ innerhalb von EUROCITIES sei zum Teil hinderlich, eine einheitliche Position zu finden. Viele wichtige Beschlüsse der Fachausschüsse bleiben dadurch „auf dem Weg nach oben hängen“. Daher geht es Leipzig in den zwei Jahren seiner Präsidentschaft auch darum, „Konzentrationsmöglichkeiten entsprechend der wichtigsten politischen Kernaussagen zu finden“ (Quellenverzeichnis: Interviews REIZ 2002), um so die Vielzahl von Stellungnahmeentwürfen der Fachausschüsse zu reduzieren.

Zusammenfassend betrachtet ließe sich beobachten, dass die Stellungnahmen von EUROCITIES in den vergangenen Jahren an Gewicht gewonnen haben (vgl. Quellenverzeichnis: Interviews REIZ 2002), auch wenn keinerlei rechtliche Verbindlichkeiten daraus abzuleiten sind. Zu Gute kommt dem Netzwerk dabei, dass in ihm ausschließlich große Städte mit vergleichbaren städtespezifischen Problemen Mitglieder sind und man so eine Homogenität der Interessen vorfindet — anders als beim RGRE oder dem AdR. Für Leipzig insbesondere habe die Mitgliedschaft bisher nur Vorteile gebracht. Des Weiteren habe man es geschafft, sich durch die Arbeit in EUROCITIES als ernst zu nehmender europapolitisch aktiver Akteur zu etablieren, was durch den Ausbau der Kontakte zu den europäischen Entscheidungsträgern — auch der Bundesregierung — eindrucksvoll bewiesen werden kann. Auch wenn eine Ausweitung der institutionellen Mitwirkungsrechte im europäischen Entscheidungsprozess für die Kommunen, insbesondere aber für die nach innerstaatlichem Verfassungsrecht mit eigenen Kompetenzen ausgestatteten deutschen Kommunen, bislang noch nicht erreicht worden ist und somit die Realität hinter den an das Weißbuch „Europäisches Regieren“ geknüpften Erwartungen zurückbleibt, so bietet das Netzwerk für Leipzig nichts desto trotz die Chance und die Möglichkeit zu versuchen, kommunale Handlungsrechte zu erhalten, u. a. auch durch die Einwerbung europäischer Fördergelder. Eine Kompensation für den Verlust an lokaler Gestaltungshoheit oder eine wirksame Abwehr der immer direkter werdenden Eingriffe des Gemeinschaftsrechts in die grundgesetzlich abgesicherte Selbstverwaltungsgarantie der deutschen Kommunen kann freilich auch die Mitgliedschaft in EUROCITIES nicht leisten.

4.4 Kommunale Europapolitik — Kompensation des Verlustes an kommunaler Handlungsautonomie?

> *„Es geht allgemein darum, auf eine stärkere ‚Beteiligung von unten’ an der Vorbereitung der Politiken und der Richtlinien der Union abzuzielen […]. In diesem Rahmen halten wir folgende Vorschläge für angebracht:*

> – *die Verankerung des in der vom Europarat angenommenen Charta definierten Grundsatzes der lokalen Selbstverwaltung im neuen Vertrag;*
> – *[…];*
> – *Änderungen in den Methoden für die Verwaltung der Union, die durch die Ausrichtung auf Kriterien der Anhörung und der Partnerschaft die Beteiligung der […] lokalen Gebietskörperschaften und/oder des Ausschusses der Regionen an der Ausarbeitung von Politiken und Rechtsakten gewährleisten, die konkrete Auswirkungen auf diese Gebietskörperschaften und ihre Befugnisse haben könnten.“ (Europäisches Parlament 2002: 5)*

Die oben zitierten Niederschriften Napolitanos[55] als Vertreter des im Institutionengefüge der EU mit einer starken Stellung ausgestatteten Europäischen Parlaments zeigen, dass die europapolitischen Aktivitäten der lokalen Gebietskörperschaften anfangen „Früchte zu tragen“. Den deutschen Kommunen gibt es Hoffnung, auf ihrem „europäischen Weg“ nicht allein zu gehen. Die vielfältigen informellen Kontakte auf allen Ebenen des politischen Systems der Europäischen Union scheinen sich gelohnt zu haben.

Bedingt durch das Fehlen von effektiven, institutionalisierten und echten Mitwirkungsrechten der deutschen Kommunen auf die im Rahmen des europäischen Entscheidungsprozesses Recht setzenden Akteure, kommt dem informellen Tätigwerden der deutschen Städte und Gemeinden über ihre jeweiligen Verbände eine hohe Bedeutung zu. Um Missverständnissen vorzubeugen: Die informellen Praktiken der deutschen Kommunen sind komplementär zu den institutionalisierten Beteiligungsrechten zu verstehen. Da gerade letztere aber keine zufrieden stellende Mitsprache der Kommunen gewährleisten, sind diese auf persönliche und nicht formalisierte Konsultationsverfahren angewiesen, um ihren legitimen Interessen Gehör zu verschaffen. Die jeweiligen Ansprechpartner auf der supranationalen — Kommission, Parlament, AdR — wie auch der nationalen und regionalen Ebene — Bundesregierung, Landesregierung (über die Ministerien) — und ihre Relevanz für kommunale Befindlichkeiten im europäischen Integrationsprozess wurden hinreichend erörtert. Zu fragen ist nach dem tatsächlichen Erfolg lobbyistischer Aktivitäten, d. h. nach der Durchsetzungskraft kommunaler Positionen. Diesen Erfolg allerdings messen zu wollen, erscheint zum großen Bedauern un-

55 Das so genannte „Napolitano-Papier“ (Europäisches Parlament 2002) ist als Stellungnahme des Parlaments in die Diskussionen des Verfassungskonvents eingebracht worden.

möglich. Noch bestehen große Befürchtungen, die durch Art. 28 II GG verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltungsautonomie schwinden zu sehen. Zu groß sind die durch die Kommunen konstatierten Eingriffe des Gemeinschaftsrechts in ihre Gestaltungshoheit. Hoffnungen auf eine Stärkung der kommunalen Position durch die Festschreibung der „Achtung der kommunalen Selbstverwaltung“ in einem zukünftigen Vertrag wurden an den Europäischen Verfassungskonvent geknüpft. Dieser dürfte aber den kommunalen Erwartungen nicht gerecht geworden sein. Und auch der Einfluss des Präsidenten des Konvents, gleichzeitig Präsident des RGRE, scheint nach Sichtung des Verfassungsvertragsentwurfs eher gering gewesen zu sein. So lässt sich trotz der Forderungen der Kommunalverbände und europäischer Netzwerke kein eigenes Kapitel zur Rolle der Kommunen im Entwurf über eine europäische Verfassung finden. Der Entzug kommunaler Handlungsspielräume kann also weiterhin nicht entsprechend kompensiert werden.

Schlussbemerkungen

Gerade die zunehmende Politikverflechtung zwischen der europäischen Ebene, den Nationalstaaten und den regionalen und kommunalen Akteuren zwingt die deutschen Städte und Gemeinden, ihrem Entzug an lokaler Handlungsautonomie durch eigenständige europapolitische Aktivitäten entgegenzuwirken. Europa ist in der kommunalen Praxis bereits allgegenwärtig. Die Selbstverwaltungsrechte werden durch die Regelungstiefe und -dichte der Gesetzgebungsakte der Europäischen Union massiv begrenzt. Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben determinieren die gemeindliche, verfassungsrechtlich geschützte Eigen- und Allzuständigkeit bei der Aufgabenwahrnehmung. Gemeinden und Städte sind damit in dem immer komplexer werdenden EU-Mehrebenensystem zunehmend fremdbestimmt und können nur wenig daran ändern. „Den europäischen Beeinflussungen können im nationalen Recht entwickelte Schutz- und Garantieinstrumente nur in begrenztem Umfang abwehrend entgegengehalten werden. […] Denn gegenüber den gemeinschaftsrechtlich zwingenden Vorgaben der Direktwirkung und des Vorranges europäischer Maßnahmen kann im Konfliktfall nur ein Kerngehalt nationaler verfassungsrechtlicher Besonderheiten aufrechterhalten werden, dessen Existenz unauflösbar mit der (fortbestehenden) Souveränität der Mitgliedstaaten verbunden ist“ (Zimmermann-Wienhues 1997: 355). Doch welche Aufgaben nun zu den Kernaufgaben der kommunalen Gebietskörperschaften zählen und damit zu einem unzulässigen Eingriff des Gemeinschaftsrechts in die Selbstverwaltungsrechte der deutschen Städte und Gemeinden führen, ist nach wie vor strittig (vgl. ebd.: 355 ff.). Fakt ist, dass dem Missverhältnis von erheblicher kommunaler Betroffenheit durch EG-Rechtsetzungsakte und dem nur marginalen gestaltenden Einfluss auf diese Regelungen durch die lokalen Gebietskörperschaften noch nicht angemessen begegnet werden kann. So kam schon Schäfer 1998 zu dem Schluss, dass „im Ergebnis […] das Selbstverwaltungsrecht weiterhin dem nahezu ungehinderten Eingriff durch das Gemeinschaftsrecht ausgesetzt *bleibt* (Einfg. d. Verf.). Materielle Schutznormen existieren weder im Verfassungsrecht noch im Gemeinschaftsrecht. Derzeit eröffnet sich nur die Möglichkeit, über die informelle Beteiligung am Prozess der politischen Willensbildung die kommunalen Interessen im materiellen Recht zu verankern und über diesen Weg auf Dauer einen Schutz der gemeindlichen Aufgaben zu erreichen. Obwohl die Rechtsposition der Kommunen damit nur marginal geschützt werden kann, ist ein solches Vorgehen unabdingbar“ (Schäfer 1998: 339).

Dies ist insbesondere der geringen institutionellen Einbindung der kommunalen Ebene in den europäischen Integrationsprozess geschuldet. Kann 1992 mit der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht und der Errichtung eines primärrechtlich verankerten Ausschusses der Regionen (AdR) als kleiner Erfolg für die regionalen, weniger jedoch die kommunalen Gebietskörperschaften gewertet werden, so ist es weiterhin bis heute verabsäumt worden, diesem Ausschuss weiterreichende Kompetenzen zuzugestehen — beispielsweise das Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH)[56]. Enttäuschend ist dies für die deutschen Kommunen in zweierlei Hinsicht: Erstens ist es ihnen in der heutigen Besetzung des AdR (vgl. Abschnitt III.3.) schon jetzt kaum möglich, ihren Interessen Gehör zu verschaffen. Die Heterogenität der Mitglieder und die Vielzahl der Delegierten reduzieren das Gewicht der deutschen lokalen Stimme auf ein Minimum, wie auch die Interviews mit den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände deutlich gemacht haben. Einzige Chance, der kommunalen Ebene institutionell mehr Gewicht zu verschaffen, ist die Klagemöglichkeit vor dem EuGH. Die deutschen Städte und Gemeinden wären dann in der Lage, europäische Entscheidungen auf die Zulässigkeit des Eingriffs in ihre Selbstverwaltungsrechte überprüfen zu lassen. Oder wie Zimmermann-Wienhues (1997) sich ausdrückt, der „Kerngehalt nationaler verfassungsrechtlicher Besonderheiten" (S. 355) unterläge einer Prüfung durch eine unabhängige juristische Instanz. Dass dahingehend kein Fortschritt bei den Beratungen über eine künftige Europäische Verfassung festzustellen ist, kann als zweite Enttäuschung der deutschen kommunalen Gebietskörperschaften aufgefasst werden.

Auf Grund der vorgenannten Schwierigkeiten für die lokalen Körperschaften, die ausführlich bereits im Abschnitt III.3. der vorliegenden Arbeit erläutert wurden, bleibt ihnen nur die eigenständige „kommunale Europapolitik" mit auf der europäischen Ebene informellem Charakter. So besagt denn auch eine Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIFU) in Zusammenarbeit mit der Deutschen Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE/DS), dass die „EU-Aktivitäten deutscher Städte und Gemeinden […] im Laufe der 90er Jahre deutlich zugenommen" (DIFU 1997: 1) haben. Weiterhin sprechen die Gründung

56 Der neue Verfassungsvertragsentwurf vom 18.Juli 2003 (CONV 850/03) sieht in Teil III, Titel VI, Art. III-270 ein eingeschränktes Klagerecht des AdR vor dem EuGH vor, wenn die Klage auf die Wahrung seiner Rechte abzielt. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob letztlich die Verfassung — nach Diskussion in den Mitgliedstaaten — auch weiterhin dieses Recht beinhalten wird.

von Europabüros, die aktive Mitwirkung in den europäischen (Dach-)Organisationen RGRE und KGRE sowie die Zusammenschlüsse von Kommunen aller Mitgliedstaaten in europäischen Netzwerken eine eindeutige Sprache. Als ein Beispiel eines solchen Netzwerks, das es geschafft hat, sich neben den übrigen Lobbyisten zu einem ernst zu nehmenden Mitspieler in europäischen Entscheidungsfragen zu etablieren, ist EUROCITIES vorgestellt worden. So kann die Stimme der 117 in diesem Netzwerk zusammengeschlossenen Großstädte bei supranationalen Gestaltungsakten faktisch nicht mehr unberücksichtigt bleiben. Bleibt sie es doch, gibt es trotz der eindrucksvollen Größe dieses Zusammenschlusses keinerlei rechtlich festgeschriebene Sanktionsmöglichkeiten, gegen die Entscheidung vorzugehen.

Ein konkretes Beispiel für den Erfolg kommunaler informeller Aktivitäten auf der europäischen Ebene — denn auf der nationalen und regionalen spielt das Lobbying, wie die Interviews zeigten, kaum eine Rolle — lässt sich nur schwer finden. Und dennoch, getreu dem Motto „Steter Tropfen höhlt den Stein" ist es für die Kommunen unabdingbar, diese informellen Aktivitäten auszudehnen. Auch die Errichtung des AdR 1992 lässt sich mit großer Bestimmtheit auf die intensive Lobbyarbeit der Kommunal- und Regionalvertreter zurückführen, zu beweisen ist dies allerdings nicht. Solange also die institutionalisierte Einbindung der Kommunen in den Entscheidungsprozess der Union nicht verbessert wird, bleiben ihnen nur ihre informellen Kontaktnetzwerke zu den Entscheidungsträgern im supranationalen Staatenverbund EU. Dies auch umso mehr, da die durchgeführten Interviews gezeigt haben, dass die regionale Ebene (Landesministerien und Landesregierung) und die nationale Ebene (Bundesministerien, weniger die Bundesregierung selbst) an einem Informationsaustausch mit der kommunalen Ebene kaum interessiert scheinen. Insofern hat sich gegenüber dem Jahr 1997 nicht viel geändert, denn schon zu diesem Zeitpunkt konstatierte Schultze (1997): „Der kommunale Zugang zu Europa (wird) vielfach durch die Länder blockiert […]. Der kommunale ‚Gang nach Europa' wurde bei Vertiefung der Integrationswirkungen in erster Linie durch die in Europafragen quasi nichtexistente Einbindung der Kommunen innerhalb des bundesdeutschen Föderalismus notwendig" (S. 181).

Doch welche Schlussfolgerungen lassen sich nun aus der vorliegenden empirisch-deskriptiven Bestandsaufnahme der Europabetroffenheit und Interessenwahrnehmung der deutschen kommunalen Gebietskörperschaften ziehen? Die Kommunen sind sowohl „betroffene Objekte" als auch „aktive Subjekte". Einige Thesen und Anmerkungen dazu dienen der resümierenden Betrachtung. Gleichzei-

tig soll versucht werden, auf eventuelle Handlungsoptionen hinzuweisen, die jedoch keinesfalls weitere Überlegungen zur Entwicklung der deutschen Kommunen im EU-Mehrebenensystem erübrigen.

(a) Die europäische Integration stellt eine Gefahr des Eingriffs in kommunale Selbstverwaltungsrechte dar. In vielen Bereichen betroffen (vgl. dazu auch Kapitel II), ist es den deutschen Städten und Gemeinden verwehrt, an europäischen Rechtsetzungsakten entscheidend mitzuwirken. Das institutionalisierte Vertretungsorgan, der Ausschuss der Regionen, kann diesen Mangel an gestaltungsgebender Einbindung nicht kompensieren. Auch setzt seine Beratungsfunktion zu spät ein, so dass den Kommunen letztlich nur der Vollzug gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen bleibt. Der Verankerung eines Klagerechts des AdR vor dem Europäischen Gerichtshof wird wenig Hoffnung eingeräumt. Umso mehr gewinnt die informelle Aktivität der lokalen Gebietskörperschaften an Bedeutung.

(b) Des Weiteren wird der innerstaatliche Beteiligungsprozess an europarechtlichen Vorgaben durch die Landes- und Bundesebene überwiegend blockiert. Die in den Geschäftsordnungen der Bundesministerien niedergelegten Anhörungsrechte der kommunalen Vertreter müssen von diesen immer wieder angemahnt werden. Auch gestaltet sich der Informationsaustausch mit der regionalen Ebene, den Bundesländern, nicht zufrieden stellend. In den Landesverfassungen sind Anhörungsrechte der Kommunen im Rahmen europapolitischer Aktivitäten vielfach noch nicht einmal existent, Kooperationsverfahren oder institutionalisierte Konsultationsgremien gibt es nicht. Diese zu schaffen, stellt neben dem Ausbau von Mitgestaltungsrechten auf der europäischen Ebene eine große Herausforderung für die deutschen Städte und Gemeinden dar. Die Bemühungen dahingehend sind allerdings auch zu intensivieren und verlangen in der Konsequenz eine Umstrukturierung der spitzenverbandlichen Arbeit, die bis dato noch nicht hinreichend getätigt worden ist (vgl. Quellenverzeichnis: Interviews kommunale Spitzenverbände 2002). Weiterer Handlungsbedarf wird auch gesehen in der Veränderung der innerverbandlichen Kommunikationskultur. Oftmals hat sich während der Interviews der Eindruck aufgetan, dass lediglich ein Top-Down-Informationsprozess stattfindet, die Funktionseliten der Spitzenverbände aber nicht hinreichend über tatsächliche Befindlichkeiten der lokalen Gebietskörperschaften in Kenntnis gesetzt sind. Eine deutlich intensivierte Zusammenarbeit

zwischen den Spitzenverbänden und ihren Mitgliedskommunen wäre demnach zu überlegen.

(c) Auf Grund der geringen institutionalisierten Mitwirkungsrechte der deutschen kommunalen Gebietskörperschaften — sowohl innerstaatlich als auch auf der europäischen Ebene — ist dem direkten Lobbying erhebliche Bedeutung beizumessen. Da die innerstaatlichen am europäischen Entscheidungsprozess beteiligten Akteure Gesprächen mit den Kommunalvertretern nicht offen gegenüber zu stehen scheinen, richtet sich die informelle lobbyistische Arbeit der Kommunalverbände auf die Entscheidungsträger in der europäischen Arena — die Europäische Kommission und das Europäische Parlament. Diese sind Gesprächen mit den lokalen Vertretern nicht abgeneigt. Zeugnis dafür ist das Weißbuch „Europäisches Regieren" der Kommission (vgl. Europäische Kommission 2001), die darin ausdrücklich ihren Willen betont, in einen formalisierten Dialog mit den lokalen Interessenverbänden zu treten. Insofern sind die Kommunen und ihre Betroffenheit durch gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen in den Blickpunkt der Betrachtungen gerückt. Es ist also gelungen, den kommunalen Positionen auf der europäischen Ebene Gehör zu verschaffen. Darauf berufen lässt sich zur Zeit freilich nicht, denn noch stellt das Weißbuch eine Willenserklärung der Kommission dar, deren Umsetzung abzuwarten bleibt.

(d) Von einem noch umfangreicheren Ausbau der informellen europapolitischen Arbeit der Kommunen wird es abhängen, ihrem innerstaatlichen Autonomieverlust vorzubeugen. Die Gründung eigener Europabüros sind als erste Schritte zu werten. Aber auch dem Zusammenschluss mit Kommunen anderer Mitgliedstaaten mit gleich gelagerten strukturellen und wirtschaftlichen Problemen muss mehr Bedeutung beigemessen werden. EUROCITIES zeugt von einem Erfolg solcher europapolitischen Aktivitäten. Gerade aber auch die Gemeinschaftsprogramme der Kommission verlangen zunehmend intensivere interkommunale Kooperation (vgl. Quellenverzeichnis: Interviews REIZ 2002). Um diese zu gewährleisten, bedarf es eines Ausbaus europapolitischen Know-hows in den lokalen Gebietskörperschaften selbst, worauf bis heute vor allem in kleineren Städten und Gemeinden noch nicht genügend Wert gelegt wird (vgl. Quellenverzeichnis: Interviews kommunale Spitzenverbände 2002). Entsprechende Schulungen zum Europarecht etc. wären wünschenswert. Nur so

> kann einerseits Verständnis für die europäischen Regelungsnormen geschaffen werden, und andererseits dient die aufgebaute Kompetenz der Nutzbarmachung europäischer Förderprogramme. Europapolitisches Know-how ist demnach neben einem intensiveren und aktiveren Gestalten der kommunalen Europapolitik eine unabdingbare Voraussetzung, dem Entzug lokaler Gestaltungshoheit und der Aushöhlung der verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung entgegenzuwirken.

Das Fazit könnte also lauten: *Es gibt viel zu tun, packen wir es an!* Eine noch stärkere Konzentration nach Europa wird immer notwendiger. So negativ beschrieben auch die derzeitige Situation der Kommunen sein mag, so viel ließe sich mit vielen kleinen Schritten daran ändern. Einige Handlungsoptionen sind im Vorangegangenen kurz vorgestellt worden. Sie zu nutzen, darauf wird es ankommen.

Literaturverzeichnis

AdR (2001): Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 14. November 2001 zu dem Thema „Rolle und Mitwirkung des Ausschusses der Regionen beim europäischen Entscheidungsprozess", CdR 105/2001. <http://www.cor.eu.int/convention/pdf/cdr105-2001_fin_ac_de.pdf>, Stand 01.09.2002.

AdR (2002a): Fraktionen, <http://www.cor.eu.int/corz107.htm>, Stand 08.08.2002.

AdR (2002b): Beitrag des Ausschusses der Regionen zum Europäischen Konvent vom 08. Juli 2002, CdR 127/01, <http://www.cor.eu.int/convention/pdf/cdr127-2002_fin_d_de.pdf>, Stand 12.08.2002.

Alatas, Gazi/**Mietzsch,** Oliver (1999): Die deutschen Kommunen in der Europäischen Union, in: *Die Neue Verwaltung*, Heft 4 (1999): 29-32.

Ameln, Ralf von (1998): Zur Einwirkung des europäischen Rechts auf die Praxis der kommunalen Selbstverwaltung, Vortrag anlässlich der 4. Fachtagung des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam am 20. März 1998 zum Thema „Europa und die Kommunen", unveröffentlichtes Material.

Ameln, Ralf von (2002): Nur Nadelstreifen und Moneten? Über die Lobbyisten und ihre Arbeit in Europa, Zuleitung des Deutschen Landkreistages am 02.09.2002, Europabüro der deutschen kommunalen Selbstverwaltung in Brüssel.

Articus, Stephan (2002): Städtetag eröffnet eigenes Büro in Brüssel, in: *Der Städtetag*, 55 (6): 1.

Benz, Arthur/**Scharpf,** Fritz W./**Zintl,** Reinhard (1992): *Horizontale Politikverflechtung*, Frankfurt am Main/New York: Campus.

Benz, Arthur (1995): Verhandlungssysteme und Mehrebenen-Verflechtung im kooperativen Staat, in: Wolfgang **Seibel**/Arthur **Benz** (Hg.), *Regierungssystem und Verwaltungspolitik. Beiträge zu Ehren von Thomas Ellwein*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 83-102.

Benz, Arthur (1998): Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfalle — Koordination und Strukturdynamik im europäischen Mehrebenensystem, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 39: 558-589.

Benz, Arthur (2000): Entflechtung als Folge von Verflechtung. Theoretische Überlegungen zur Entwicklung des europäischen Mehrebenensystems, in: Edgar **Grande**/Markus **Jachtenfuchs** (Hg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden: Nomos, S. 141-163.

Blume, Gerd/**Rex,** Alexander Graf von (1998): Weiterentwicklung der inhaltlichen und personellen Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten der EU nach Maastricht, in: Franz H. U. **Borkenhagen** (Hg.), *Europapolitik der deutschen Länder. Bilanz und Perspektiven nach dem Gipfel von Amsterdam*, Opladen: Leske+Budrich, S. 29-49.

Büchner, Christiane/**Franzke,** Jochen (1999): Kommunale Selbstverwaltung in Brandenburg, in: **dies.** (Hg.), *Kommunale Selbstverwaltung. Beiträge zur Debatte*, Berlin: Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, S. 175-192.

Busse, Christian (2000): Braucht Europa einen Kern? Zur gegenwärtigen Diskussion um die Zukunft der europäischen Integration, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, B 47/2000: 3-12.

Bundesrat (1997): *Bundesrat und Europäische Union*, Nördlingen: Beck'sche Buchdruckerei.

BVKS — Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2002): Positionen der deutschen kommunalen Spitzenverbände zu einem Europäischen Verfassungsvertrag, Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, zugeleitet durch Herrn Peter Simon, Europareferent im Auswärtigen Amt, am 12.08.2002.

Cathaly-Stelkens, Anne (1996): *Kommunale Selbstverwaltung und Ingerenz des Gemeinschaftsrechts. Insbesondere am Beispiel Frankreichs und Deutschlands*, Baden-Baden: Nomos.

Decker, Frank (2001): Mehr Demokratie wagen. Die Europäische Union braucht einen institutionellen Sprung nach vorn, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, B 5/2001: 33-37.

Decker, Frank (2003): Parlamentarisch, präsidentiell oder semi-präsidentiell? Der Verfassungskonvent ringt um die künftige institutionelle Gestalt Europas, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, B 1-2/2003: 16-23.

Dieckmann, Jochen (2000): Zur Organisation kommunaler Spitzenorganisationen auf europäischer und internationaler Ebene, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 53 (11): 457-461.

Dietz, Thomas M. (1999): Die Reform der EU-Beihilfenkontrolle und ihre Auswirkungen auf die regionale Wirtschaftsförderung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, B 21-22/1999: 17-27.

DIFU (1997): EU-Aktivitäten deutscher Städte und Gemeinden. Ergebnisse einer schriftlichen Umfrage, <http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/4_97/artikel02.shtml>, Stand 17.01.2003.

DStGB — Deutscher Städte- und Gemeindebund (2001): Positionspapier des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zum „White Paper on European Governance" der Europäischen Kommission vom 25. Juli 2001, zugeleitet vom DStGB am 10.09.2002.

Eschenburg, Theodor (1966): Mythos und Wirklichkeit der kommunalen Selbstverwaltung, in: **ders.** (Hg.), *Kritische Betrachtungen 1961-1965*, München: Piper.

EUROCITIES (2002a): Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue. EUROCITIES Contribution to the European Commission's Communication on General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties, <http://www.eurocities.org/eurocities/documents/consultation-002.doc>, Stand 02.12.2002.

EUROCITIES (2002b): Kölner Erklärung der deutschen EUROCITIES-Städte zum EU-Konvent „Lokale Demokratie stärken, die europäische Demokratie verwirklichen" vom 22.10.2002, vom Referat für Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Stadt Leipzig der Verfasserin der vorliegenden Arbeit überreicht am 10.12.2002.

EUROCITIES (2002c): EUROCITIES Response to the Commission's White Paper on European Governance, Übergabe an die Kommission am 29. März 2002, <http://www.eurocities.org/viewPage.asp?cat=Document&id=D00855>, Stand 20.11.2002.

EUROCITIES (2002d): Open Letter from EUROCITIES to the Members of the Convention on the Future of the European Union, veröffentlicht am 15. April 2002, <http://www.eurocities.org/viewPage.asp?cat=Document&id=D00900>, Stand 20.11.2002.

EUROCITIES (2003): <http://www.eurocities.org/_about/actors/act_set.html>, Stand 10.01.2003.

Europäische Kommission (1996a): Empfehlung der Kommission vom 03.04.1996 betreffend die Definition der kleinen und mittleren Unternehmen, Empfehlung 96/280/EG, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 107/4 vom 30.04.1996.

Europäische Kommission (1996b): Mitteilung der Kommission über „de-minimis"-Beihilfen, Mitteilung 96/C 68/06, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, Nr. C 68/9 vom 06.03.1996.

Europäische Kommission (1999): *Wettbewerbsrecht in den Europäischen Gemeinschaften. Wettbewerbsregeln für staatliche Beihilfen, Band II 17*, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Europäische Kommission (2001): Europäisches Regieren. Ein Weißbuch vom 25. Juli 2001, KOM 428, <http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2001/com2001_0428de01.pdf>, Stand 11.11.2002.

Europäischer Konvent (2002): Vorentwurf eines Verfassungsvertrags, CONV 369/02, <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00369d2.pdf>, Stand 11.11.2002.

Europäisches Parlament (2002): Entwurf eines Berichts über die Rolle der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im europäischen Aufbauwerk, Teil II — Begründung, Ausschuss für konstitutionelle Fragen, Berichterstatter Giorgio Napolitano, Entwurf vom 24. Oktober 2002, der Verfasserin überreicht vom Deutschen Landkreistag am 27.11.2002.

FFH-Zuständigkeitsverordnung (2000): Verordnung zur vorläufigen Regelung der zuständigen Behörden für den Vollzug der §§ 19a-19f des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG), insbesondere zur Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie vom 26. Juni 2000 (GVBl. II/00, S. 221); auch unter <http://www.mdje.brandenburg.de/Landesrecht/gesetzblatt/texte/K20/200-19.htm>, Stand 14.01.2003.

Fischer, Klemens H. (1997): Lobbying und Kommunikation in der Europäischen Union, Berlin: Verlag A. Spitz.

Fischer, Klemens H. (2001): Der Vertrag von Nizza. Text und Kommentar einschließlich der konsolidierten Fassung des EUV und EGV sowie des Textes der EU-Charta der Grundrechte, Baden-Baden: Nomos.

Fischer, Wolfgang (1993): Die Europäische Union im Grundgesetz. Der neue Artikel 23, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 24 (1): 32-49.

Gehring, Thomas (2000): Die Bedeutung spezialisierter Entscheidungsprozesse für die Problemlösungsfähigkeit der Europäischen Union, in: Edgar **Grande**/Markus **Jachtenfuchs** (Hg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden: Nomos, S. 77-112.

Gemeindetag Baden-Württemberg (2001): Europapolitische Grundsatzforderungen der Kommunen. 1. Gemeinsamer Europatag des Deutschen Städte- und Gemeindebundes und des Österreichischen Gemeindebundes am 16. Oktober 2001 in Brüssel, in: *BWGZ* (Kommunalzeitschrift des Gemeindetags Baden-Württemberg), 124 (24): 974.

Grande, Edgar (1994): Vom Nationalstaat zur europäischen Politikverflechtung. Expansion und Transformation moderner Staatlichkeit — untersucht am Beispiel der Forschungs- und Technologiepolitik, Habilitationsschrift, Universität Konstanz.

Grande, Edgar (2000): Multi-Level-Governance. Institutionelle Besonderheiten und Funkütionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems, in: Edgar **Grande**/ Markus **Jachtenfuchs** (Hg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden: Nomos, S. 11-30.

Grande, Edgar (2002): Politik im europäischen Mehrebenensystem, <http://www.demokratiezentrum.org/download/Grande.pdf>, Stand 09.11.2002.

Heberlein, Horst (1995): *Europa der Kommunen*, Stuttgart u. a.: Boorberg.

Heberlein, Horst (1998): Kommunale Selbstverwaltung im Spannungsfeld zwischen Europa und den Regionen, Vortrag anlässlich der 4. Fachtagung des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam am 20. März 1998 zum Thema „Europa und die Kommunen", unveröffentlichtes Material.

Henneke, Hans-Günter (2003): Nur ein wirkliches Konnexitätsprinzip ermöglicht Steuerung zwischen den Ebenen, in: *Der Landkreis*, 73 (1): 8-10.

Hrbek, Rudolf (1997): Die Auswirkungen der EU-Integration auf den Föderalismus in Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, B 24/1997: 12-21.

Hrbek, Rudolf (2000): Der Ausschuss der Regionen — Eine Zwischenbilanz zur Entwicklung der jüngsten EU-Institution und ihrer Arbeit, in: **Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen** (Hg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2000. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden: Nomos, S. 461-478.

Huinink, Johannes (1989): *Mehrebenensystem-Modelle in den Sozialwissenschaften*, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.

Jachtenfuchs, Markus/**Kohler-Koch,** Beate (1996): Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: **dies.** (Hg.), *Europäische Integration*, Opladen: Leske+Budrich, S. 15-44.

KGRE — Kongress der Gemeinden und Regionen Europas (2002): „Introduction and Structure", <http://www.coe.fr/cplre/eng/index.htm>, Stand 09.11.2002.

Kleffner-Riedel, Angelika (1993): *Regionalausschuss und Subsidiaritätsprinzip. Die Stellung der deutschen Bundesländer nach dem Vertrag über die Europäische Union*, Frankfurt am Main u. a.: Lang.

Knemeyer, Franz-Ludwig (1994): Europa der Regionen — *Europa der Kommunen. Wissenschaftliche und politische Bestandsaufnahme und Perspektive*, Baden-Baden: Nomos.

Knemeyer, Franz-Ludwig (2000): Kommunale Selbstverwaltung in Europa. Die Schutzfunktion des Europarats, in: *Bayerische Verwaltungsblätter, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung*, 46 (15): 449-453.

Koenig, Christian/**Haratsch,** Andreas (2000): *Europarecht*, Tübingen: Mohr Siebeck.

Kohler-Koch, Beate (2000): Regieren in der Europäischen Union. Auf der Suche nach demokratischer Legitimität, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, B 6/2000: 30-38.

Laufer, Heinz/**Münch,** Ursula (1997): *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Leitermann, Walter/**Mietzsch,** Oliver (1999): Türöffner der deutschen Kommunen in Brüssel. Europabüro vertritt städtische Interessen, in: *Der Städtetag*, 52 (5): 19-21.

Lenz, Carl Otto (1990): Entwicklung und unmittelbare Geltung des Gemeinschaftsrechts, in: Werner **Hoppe**/Alexander **Schink** (Hg.), *Kommunale Selbstverwaltung und europäische Integration*, Köln: Kohlhammer, S. 6-22.

Lenz, Aloys/**Johne,** Roland (2000): Die Landtage vor der Herausforderung Europa. Anpassung der parlamentarischen Infrastruktur als Grundlage institutioneller Europafähigkeit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, B 6/2000: 20-29.

Lwowski, Harald (2002): Wechsel an der Spitze. Kongress der Gemeinden und Regionen Europas beim Europarat, in: *Stadt und Gemeinde Interaktiv*, 57 (9): 356-358.

Magiera, Siegfried/**Sommermann,** Karl-Peter (2002): *Verwaltung und Governance im Mehrebenensystem der Europäischen Union. Vorträge und Diskussionsbeiträge auf dem 2. Speyerer Europa-Forum vom 26. bis 28. März 2001 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (Schriften zum Europäischen Recht),* Berlin: Duncker und Humblot.

Marks, Gary (1993): Structural Policy and Multilevel Governance in the EC, in: Alan **Cafruny**/Glenda **Rosenthal** (Hg.), *The State of the European Community II*, S. 391-410.

Mayntz, Renate (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Adrienne **Héritier** (Hg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, *PVS-Sonderheft* 24/1993, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 39-56.

Mayntz, Renate (1999): Multi-level governance. German federalism and the European Union, in: Carl **Lankowski** (Hg.), Governing Beyond the Nation-State. Global Public Policy, Regionalism, or Going Local? Research Report No. 11, American Institute for Contemporary German Studies (AICGS), Washington D.C., S. 101-114.

Mietzsch, Oliver (1998): Institutionalisierte Interessenvertretung der Regionen und Kommunen in der EU. Eine Bilanz des Ausschusses der Regionen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, B 25-26/1998: 34-39.

Mietzsch, Oliver (2000): Der Europarat und die Regionen, in: **Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen** (Hg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2000. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden: Nomos, S. 543-552.

Mietzsch, Oliver (2002): Marktöffnung im ÖPNV. Der Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission und die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments aus kommunaler Sicht, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 17 (1): 59-71.

MLUR Brandenburg — Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg (1999): Natura 2000 — Europäische Schutzgebiete in Brandenburg. Die Umsetzung der FFH-Richtlinie, Referat für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit des Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg.

Mombaur, Peter Michael (1994): *Kommunalpolitik in der Europäischen Union*, Göttingen: Schwartz.

Müller, Wolfgang (1992): *Die Entscheidungen des Grundgesetzes für die gemeindliche Selbstverwaltung im Rahmen der europäischen Integration*, Baden-Baden: Nomos.

Nierhaus, Michael (1999): Die kommunale Selbstverwaltung, in: Christiane **Büchner**/ Jochen **Franzke** (Hg.), *Kommunale Selbstverwaltung*, Berlin: Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, S. 8-33.

Pfetsch, Frank R. (1997): *Die Europäische Union. Geschichte, Institutionen, Prozesse*, München: Fink.

REIZ (2002a): Die Europäische Union. Ein Überblick für Leipziger Kommunalpolitiker, Amtsleiter und Mitarbeiter der Stadtverwaltung, Stadt Leipzig, Referat für Europäische und Internationale Zusammenarbeit (REIZ), nicht veröffentlicht, der Verfasserin übergeben am 10.12.2002 durch Jan Heyen, Mitarbeiter im Referat.

REIZ (2002b): EUROCITIES. Allgemeine Informationen und Aktivitäten Leipzigs innerhalb des Städtenetzwerks, Stadt Leipzig, Referat für Europäische und Internationale Zusammenarbeit (REIZ), nicht veröffentlicht, der Verfasserin übergeben am 10.12.2002 durch Jan Heyen, Mitarbeiter im Referat.

Rengeling, Hans-Werner (1990): Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung im Zeichen der europäischen Integration, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 105: 893-918.

RGRE — Rat der Gemeinden und Regionen Europas (2002): Der Konvent zur Zukunft Europas. Positionspapier des RGRE, <http://www.rgre.de/pages/Position_rgre_konvent.pdf>, Stand 14.06.2002.

RGRE — Rat der Gemeinden und Regionen Europas (2003): Gliederungspunkt „missions/CEMR Structures", <http://www.ccre.org/site.html>, Stand 06.01.2003.

RGRE/DS (2002): Gliederungspunkt „Organisation", <http://www.rgre.de>, Stand 12.12.2002.

Roters, Wolfgang (1985): Die Beteiligung der Kommunen an höherstufigen Entscheidungsprozessen, in: Günter **Püttner** (Hg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Berlin: Springer, S. 288-298.

Saller, Raymond (1999): *Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung der Kommunen und Regionen an den Entscheidungen der Europäischen Union*, Würzburg: Ergon.

Schäfer, Thomas (1998): *Die deutsche kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union. Einwirkungen des Gemeinschaftsrechts unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung und Schutzmechanismen nach nationalem Verfassungsrecht und nach Gemeinschaftsrecht*, Stuttgart: Kohlhammer.

Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungs-Falle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: *Politische Vierteljahrsschrift*, 26: 323-356.

Scharpf, Fritz W. (1999): *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt am Main: Campus.

van Schendelen, M. P. C. M. (1993): Die wachsende Bedeutung des europäischen Lobbying, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 24: 64-72.

Schink, Alexander (1992): Die europäische Regionalisierung. Erwartungen und deutsche Erfahrungen, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 45 (9): 385-393.

Schmahl, Stefanie (1999): Europäisierung der kommunalen Selbstverwaltung, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 52 (20): 852-861.

Schnell, Rainer/**Hill,** Paul B./**Esser,** Elke (1995): *Methoden der empirischen Sozialforschung*, München/Wien: Oldenbourg.

Schultze, Claus J. (1997): Die deutschen Kommunen in der Europäischen Union. Europa-Betroffenheit und Interessenwahrnehmung, Baden-Baden: Nomos.

Schultze, Claus J. (o. J.): Urbanes Europa. Europäische Städtepolitik — EUROCITIES und die Europafähigkeit der Städte, unveröffentlichter Artikel, zugeleitet durch Herrn Daniel von Hugo, Diplomand der Universität Dortmund an der Fakultät Raumplanung, am 15.Oktober 2002.

Siedentopf, Heinrich (1997): Die Kommunen in der Europäischen Union, in: Gerhard **Seiler** (Hg.), *Gelebte Demokratie. Festschrift für Bürgermeister Dr. h. c. Manfred Rommel*, Stuttgart: Kohlhammer, S. 67-81.

Stöß, Angela (2000): Europäische Union und kommunale Selbstverwaltung. Die Handlungsspielräume deutscher Kommunen unter Einwirkung der Europäischen Union aus ökonomischer Perspektive, Frankfurt am Main u. a.: Lang.

Stüwe, Klaus (1999): Der Staatenbund als europäische Option. Föderative Entwicklungsperspektiven der Europäischen Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 1-2/1999: 22-31.

Timm, Jörn (2001): Konzept für die Europaarbeit der sächsischen Kommunen. Diskussionspapier vom 09. Mai 2001, zugeleitet durch den Deutschen Städtetag am 06.08.2002.

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

Thiel, Elke (1998): Die Europäische Union, Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit.

Thränhardt, Dietrich (1998): Die Kommunen und die Europäische Union, in: Hellmut **Wollmann**/Roland **Roth** (Hg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, Opladen: Leske+Budrich, S. 361-377.

Vobruba, Georg (1992): Wirtschaftsverbände und Gemeinwohl, in: Renate **Mayntz** (Hg.), *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 80-121.

Vontz, Andrea (1998): Die Deutsche Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), in: *BWGZ* (Kommunalzeitschrift des Gemeindetags Baden-Württemberg), 121 (8): 273-276.

Weick, Karl (1985): *Der Prozess des Organisierens*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Wessels, Wolfgang (2002): Das politische System der EU, in: Werner **Weidenfeld** (Hg.), *Europa Handbuch*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 329-347.

Ziller, Gebhard/**Oschatz,** Georg-Bernd (1998): *Der Bundesrat. Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland*, Düsseldorf: Droste.

Zimmermann-Wienhues, Siegrid von (1997): *Kommunale Selbstverwaltung in einer Europäischen Union. Deutsche Gemeinden und spanische „municipos" im europäischen Integrationsprozess*, Berlin: Duncker und Humblot.

Quellenverzeichnis

Transkribierte Interviews

Vertreter der kommunalen Spitzenverbände:

Walter **Leitermann**, Europareferent des Deutschen Städtetages, Köln, schriftliche Zuleitung der Beantwortung des Fragebogens am 05.11.2002.

Oliver **Mietzsch**, Verkehrsreferent des Deutschen Städtetages, Berlin, interviewt am 12.11.2002.

Dr. Rolf **Derenbach**, Europareferent des Deutschen Landkreistages, Berlin, interviewt am 27.11.2002.

Dr. Klaus **Nutzenberge**r, Europareferent des Deutschen Städte- und Gemeindebundes beim Europabüro der deutschen kommunalen Selbstverwaltung in Brüssel, schriftliche Zuleitung der Beantwortung des Fragebogens am 14.11.2002.

Uwe **Zimmermann**, Europareferent des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Bonn, Telefoninterview am 25.11.2002.

Bundeslandsvertreter:

Wolfgang **Balint**, Referatsleiter E 2, Europapolitische Öffentlichkeitsarbeit und Koordinierung in EU-Angelegenheiten, Ministerium der Justiz und für Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg, Potsdam, interviewt am 15.11.2002.

Jens **Acker**, Referent Europapolitik, Regionale und Internationale Beziehungen, Vertretung des Freistaates Sachsen beim Bund, Berlin, Telefoninterview am 20.11.2002.

Nicht transkribierte Interviews

Bundeslandsvertreter:

Frau Dr. **Wilde**, Referentin im Referat Bergbau, Geologie, Erneuerbare Energien des Wirtschaftsministeriums des Landes Brandenburg, Potsdam, Telefoninterview am 08.01.2003.

Vertreter des Referates für Internationale und Europäische Zusammenarbeit (REIZ) der Stadt Leipzig:

Dr. Heiderose **Heßke**, EUROCITIES-Beauftragte, interviewt am 10.12.2002.

Jan **Heyen**, Euroapreferent, Mitglied des Ost-West-Komitees von EUROCITIES, interviewt am 10.12.2002.