

Nr. 28

**Europäische Integration:
Kommunales Leitthema
der Zukunft
Bürgermeister am Katzentisch?**

*Heinrich Hoffschulte, Dieter Patt,
Wolfgang Schuster, Henning Walcha*

Herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Abteilung Kommunalpolitik
Urfelder Straße 221
50389 Wesseling
Telefon: 02236/707-416
Fax: 02236/707-347
e-mail: kommunalpolitik@kas.de
Internet: www.politik-fuer-kommunen.de

© 2004, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Wesseling
ISBN 3-937731-02-4
Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Zustimmung der Stiftung
Printed in Germany

Inhalt	Seite
Zusammenfassung	5
▪ Europa am Ort des Geschehens – Bürgermeister am Katzentisch? <i>Henning Walcha</i>	7
▪ Großstadt-Strategien Stuttgart als Partner im Prozess europäischer Politikgestaltung <i>Wolfgang Schuster</i>	15
▪ Impulse für Kreis und Region: Europäische Integration wird zum kommunalen Leitthema <i>Dieter Patt</i>	19
▪ Ein Blick hinter die Kulissen: Kommunale Selbstverwaltung im „EUROPA der 25“ <i>Heinrich Hoffschulte</i>	22
▪ Publikationen zu „Europa konkret“	33

Zusammenfassung

Eine neue Dimension kommunaler Zusammenarbeit wird ab 1. Mai 2004 für die Verantwortlichen in Städten, Gemeinden und Kreisen Wirklichkeit. Die Vergrößerung der Europäischen Union um zehn neue Mitglieder verändert nicht nur das Leben in grenznahen Kommunen sondern wird vielfältige Auswirkungen auf die Entwicklung Deutschlands als Lebens- und Arbeitsraum haben. Dies bringt für die Akteure vor Ort sowohl Chancen als auch Risiken.

Für kommunale Mandatsträger heißt das **Gebot der Stunde: grenzenlos zusammen arbeiten.**

In vielen Rathäusern und Kreistagen ist der Beginn einer neuen europapolitischen Dimension bereits deutlich zu spüren. Die Praxis lehrt jedoch auch, dass „unsägliches Kompetenzgerangel“ jede innovative, Grenzen überwindende Arbeit komplett zum Erliegen bringen kann.

Die Arbeit vor Ort verlangt immer häufiger auch von ehrenamtlich tätigen Mandatsträgern ein hohes Maß an Professionalität und Kreativität im verantwortlichen Umgang mit drängenden Zukunftsfragen. Der heftig diskutierte Entwurf einer Europäischen Verfassung behandelt in dem Kapitel „Das demokratische Leben in der Union“ die Grundsätze der repräsentativen sowie der partizipativen Demokratie und kommt hinsichtlich demokratischen Regierens zum Ergebnis: „So bürgernah wie möglich“.

Dies vor Ort innovativ umzusetzen, ist die Aufgabe demokratisch legitimierte, engagierte Mandatsträger.

Ergebnisse und Empfehlungen

(1) Aufgrund veränderter politischer, ökonomischer und sozialer Strukturen benötigen Städte und Gemeinden im härter werdenden Wettbewerb regionale Netzwerke als integrierenden Kooperationsraum neben der kommunalen, nationalen und europäischen Ebene.

(2) Den Kommunen soll ein reformiertes regionalorientiertes Management möglichst nicht von oben verordnet werden. Auch neue Institutionen sollen tunlichst vermieden werden. Ziele sind vielmehr verstärkte informelle Strukturen auf freiwilliger Basis, bei denen sich die verschiedenen Akteure vor Ort – insbesondere die gewählten Mandatsträger - als Beteiligte einbringen können.

(3) Grenzen werden in der Praxis mehr und mehr das Trennende verlieren. Die Praxis lehrt uns jedoch, dass sich viele hartnäckige Grenzen in den Köpfen und Institutionen halten. Diese gilt es durch partnerschaftliche Zusammenarbeit zu überbrücken.

(4) Die Lage vieler deutscher Kommunen ist dramatisch und grundlegende Besserung ist nicht in Sicht. In einer Gemeinde mit Haushaltssicherungskonzept ist das Wirkungsfeld der Mandatsträger stark eingeschränkt. Deshalb ist es dringend erforderlich, die vor Jahren bereits intensiv geführte Diskussion zur Zukunft der

kommunalen Selbstverantwortung – besonders auch in Gemeinderäten - wieder aufzunehmen und ergebnisorientiert weiterzuführen.

(5) Mit Blick auf die europäische Konkurrenzsituation muss Kommunalpolitik inhaltlich und finanziell in die Lage versetzt werden, entwicklungsprägende Probleme zu analysieren, um daraus kompetente Konzepte für einen erkannten Änderungsbedarf in angemessener Zeit zu entwickeln und umzusetzen. Aufgrund der immer komplexeren Aufgaben sind dafür leistungsfähige öffentliche/private Partnerschaften unerlässlich. Notwendig sind klare Strategien zur Entwicklung und Realisierung zukunftsfähiger Lösungen für den Strukturwandel in Regionen.

(6) Kommunale Kooperation ist Chefsache. Es wird entscheidend darauf ankommen, das Bewusstsein dafür zu schärfen, dass Kommunen in Europa nicht als „Inseln“ zu begreifen sind, sondern vielmehr Bedeutung in der und für die Region haben. Denkt man in diesen grenzüberschreitenden Zusammenhängen, werden künftige Herausforderungen gemeistert sowie Lösungen und tragfähige Kompromisse gefunden. Für kommunale Mandatsträger entsteht hier ein neuer herausfordernder Aufgabenschwerpunkt

(7) Es ist zentrale Aufgabe der gewählten Mandatsträger, die Kommune konkurrenzfähig und lebenswert zu machen. Dazu gehört die nachhaltige Sicherung finanzieller, wirtschaftlicher, kultureller und sozialer Kraft. Um diesem Ziel näherzukommen, bedarf es insbesondere verlässlicher Finanzierungsquellen für kommunale Aufgaben sowie einer starken Verbundenheit der Bürger mit ihrer Stadt/Region. Vorrangige kommunalpolitische Aufgabe ist hier ein umfassender Dialog zur Zukunft des Lebensraums.

Für diesen Bürgerdialog ist der 1. Mai 2004 ein maßgebliches Datum, denn das kommunale Wahlrecht für EU-Bürger kommt in Deutschland lebenden und gemeldeten Einwohnern aus zehn zusätzlichen EU-Mitgliedsstaaten zugute.

Anknüpfungspunkte für die weitere Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung

Der vorliegende Band stellt ebenso wie die bereits veröffentlichten Arbeiten zum Thema „Europa konkret“ (siehe Literaturhinweise) Aufgabenschwerpunkte und praktische Arbeitsschritte zur Diskussion, mit denen das immer dringlicher werdende „Kommunale Zukunftsthema: Europäische Integration“ in weitsichtige politische Entscheidungen vor Ort umgesetzt werden kann.

Der Band zeigt insofern wichtige Aspekte auf, die – besonders in einem durch europa- und kommunalpolitische Entscheidungen geprägten Jahr – für kommunalpolitische Reform- und Innovationsstrategien starke Impulse liefern.

Ansprechpartner:

Dr. Henning Walcha

Abteilungsleiter Kommunalpolitik

Urfelder Str. 221, 503809 Wesseling

Telefon: 0 22 36/707-417; Fax: 0 22 36/707-347

E-Mail: henning.walcha@kas.de

Europa am Ort des Geschehens – Bürgermeister am Katzentisch?

Dr.-Ing. Henning Walcha

Abteilungsleiter Kommunalpolitik, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Europa auf die Füße stellen

Europa muss nach meiner festen Überzeugung von unten nach oben aufgebaut werden und darf den Bürgern nicht von oben über den Kopf gestülpt werden. Europa hat bisher in seinen Verträgen von der Ebene der Städte und Gemeinden überhaupt nicht Kenntnis genommen, obwohl Europa in seiner Geschichte über Jahrhunderte vor allem Stadtgeschichte gewesen ist.

Das Selbstverwaltungsrecht der Städte und Gemeinden kam in einem europäischen Vertrag überhaupt nicht vor.

Erwin Teufel MdL, Ministerpräsident von Baden-Württemberg

Das Jahr 2003 wird möglicherweise einmal als „Sternstunde“ der Kommunen in Europa bezeichnet werden, denn im Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents ist die regionale und kommunale Selbstverwaltung in Artikel 1 verankert. Dies ist keine Selbstverständlichkeit, denn die kommunale Sache steht auf europäischer Ebene nicht sehr hoch in Kurs. Auch wenn 2003 nicht mit der erhofften Einigung über den Verfassungsentwurf abgeschlossen werden konnte, spricht vieles dafür, dass der im Konvent eingeschlagene Weg erfolgreich fortgesetzt werden kann.

Diese Entwicklung stellt eine große Herausforderung für alle Verantwortlichen in Städten und Gemeinden dar. Was können, was müssen Kommunen in den vor uns liegenden Jahren für das Zusammenwachsen der „europäischen Familie“ leisten?

Seit Beginn des Jahres 2003 hat die Konrad-Adenauer-Stiftung Akteure aus Politik, Wissenschaft, Wirtschaft, Verwaltung und Verbänden an einen „Virtuellen Runden Tisch“ geladen, um über die politische, soziale, ökonomische und ökologische Zukunft der Städte und Gemeinden, Kreise und Regionen Europas nachzudenken. Der „Diskurs kommunal 2003 – Kommunen in Europa“ mit Visionen und Projekten der „Entscheider und Akteure aus ganz unterschiedlichen Professionen“, liegt gedruckt in einem Reader vor, der von der Konrad-Adenauer-Stiftung bezogen werden kann (e-mail: kommunalpolitik@kas.de). Auch im Internet ist der „Diskurs kommunal 2003: Kommunen in Europa“ zu finden (<http://www.politik-fuer-kommunen.de>).

Europa so bürgernah wie möglich

Das Auf und Ab der Diskussion auf europäischer Ebene – im Beitrag von Dr. Hoffschulte am Ende dieses Heftes eindrucksvoll nachgezeichnet – hat deutlich gemacht, dass die Einheit Europas die Vielfalt und damit eine starke und möglichst unabhängige kommunale Selbstverwaltung als die dem Bürger nächste Verwaltungsebene braucht. Dafür steht der – leider etwas sperrige – Begriff „Subsidiarität“.

Subsidiarität

Das Subsidiaritätsprinzip hat eine dreifache Bedeutung:

- Die 1. Bedeutung: Jeder Mensch, jeder Bürger ist zunächst einmal für sich selber verantwortlich und er ist dann für seine Nächsten - nämlich für seine Familie verantwortlich
- Die 2. Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips: Vor jeder staatlichen Hilfe ist ein freier Träger zu fordern
- und die 3. Bedeutung im Zusammenhang mit unserem Thema: Ein Gemeinwesen muss von unten nach oben aufgebaut werden, und das ursprüngliche Recht liegt bei der kleinsten Einheit - nämlich bei der Stadt, bei der Gemeinde, beim Kreis.

Das Subsidiaritätsprinzip war bisher schon in zwei europäischen Verträgen enthalten. Helmut Kohl hat es im Vertrag von Maastricht zum ersten Mal durchsetzen können. Im Vertrag von Amsterdam ist das Subsidiaritätsprinzip dann noch konkretisiert worden. Verändert hat sich jedoch überhaupt nichts. Der entscheidende Punkt ist deshalb, dass es zu einer Subsidiaritätskontrolle kommt.

Erwin Teufel MdL, Ministerpräsident von Baden-Württemberg

Bürgermeister und Landräte: Akteure vor Ort

Aus den Kommunen kommen wichtige Impulse für das Zusammenwachsen Europas. Bürgermeister und Landräte tragen hier eine große Verantwortung: Es ist ihre Aufgabe, die Zeichen der Zeit richtig zu deuten und die notwendigen Konsequenzen zu ziehen - bei leeren kommunalen Kassen und dem Diktat von Haushaltskonzepten ein Weg voller Stolpersteine. Resignation und Aussichtslosigkeit ist jedoch nicht angesagt. Wichtig ist in jedem Fall die Konzentration auf die eigenen Stärken. Die Bürgermeister und Landräte in der Diskussionsrunde machen deutlich, dass Europa „Chefsache“ ist. Das gilt für große Ballungszentren ebenso wie für regional begrenzte Zentren oder „eher beschauliche Orte in der Provinz“. Ob Metropolregion oder ländlicher Raum – es gibt keine Nische mehr im zusammenwachsenden Europa, in der sich kommunale Mandatsträger und verantwortliche Akteure vor den Auswirkungen Europas „sicher“ fühlen könnten.

Städte für europäische Integration

Europa wird zuerst ein Europa der Städte sein, bevor die Nationen zusammenwachsen werden. Wir müssen feststellen, dass bei der tatsächlichen Integration jedoch noch enormer Nachholbedarf besteht. Es existiert somit die Gefahr, dass es bei einer Ansammlung separater Nationen bleiben könnte, die letztlich gegeneinander und nicht miteinander agieren, wenn nicht in den nächsten Jahren von den Städten entscheidende Impulse ausgehen. Denn in ihnen und den Ballungszentren leben 80 Prozent der Europäer; sie sind die Motoren der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung. Nur in ihnen kann die Idee der europäischen Integration effektiv vermittelt und gestaltet werden.

Petra Roth, Oberbürgermeisterin der Stadt Frankfurt am Main und Präsidentin des Deutschen Städtetages

Europa vor Ort präsent

Die Europapolitik durchdringt heute alle Ebenen und Bereiche der öffentlichen Verwaltung. Auch die Länder und Kommunen sind zunehmend und unmittelbar von Entscheidungen auf europäischer Ebene betroffen. Rechtssetzungsakte der EU/EG beeinflussen zum Teil massiv wesentliche Bereiche der Länderzuständigkeit und der kommunalen Selbstverwaltung. Auf der kommunalen Ebene reicht der Einfluss der EU vom kommunalen Wahlrecht, über Fragen des Spannungsverhältnisses zwischen der kommunalen Wirtschaftsförderung und Leistungen der Daseinsvorsorge mit dem europäischen Beihilferecht, der öffentlichen Auftragsvergabe bis zu Fragen der Umsetzung von EU-Förderprogrammen.

Jürgen Gnauck, Staatsminister a.D., Geschäftsführer des Gemeinde- und Städtebundes Thüringen

„Brüsseler Gesetze“ zielen auf Kommunen

Die seit der Einführung des Euro immer schneller fortschreitende europäische Integration hat deutlich werden lassen, wie viele Bereiche des täglichen kommunalen Verwaltungshandelns von „Brüsseler Gesetzen“ und Maßnahmen betroffen sind und in Zukunft sein werden; übereinstimmend wird in der einschlägigen Literatur darauf hingewiesen, dass zwischen 60 % und 70 % der europäischen „Gesetzgebung“ von den Kommunen umgesetzt werden muss bzw. direkte Auswirkungen und Einflüsse auf kommunale Aufgabenfelder hat. Hinzu kommt seit einigen Jahren eine wachsende Zahl von EU-Förderprogrammen, die für die Kommunen für die Erfüllung ihrer Aufgaben bzw. für die Verfolgung ihrer Ziele von Interesse sind.

Dieter Patt, Landrat des Rhein-Kreises Neuss

Bundes- und Ländersicht

Immer häufiger prägen Entscheidungen der europäischen Ebene das Leben in Städten und Gemeinden. In den Parlamenten und Ministerien von Bund und Ländern wird dieses „Durchregieren aus Brüssel“ zwar realistisch gesehen, aber sehr kritisch verfolgt. Die kontrovers geführte Diskussion der letzten Jahre zum Thema der kommunalen Daseinsvorsorge (im Grünbuch der Europäischen Kommission vom 21. Mai 2003 „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ genannt) hat gezeigt, wie wichtig die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung ist und wie erfreulich aus diesem Blickwinkel die bemerkenswerte Wende in der Argumentation des Verfassungskonvents ist.

Neben den wichtigen Aktionsfeldern auf Bundesebene werden in der Diskussionsrunde verschiedene Länderinitiativen präsentiert und dabei die regional sehr unterschiedlichen Chancen und Risiken der europäischen Integration erörtert.

Akteure der europäischen Integration

Die Kommunen spielen bei der europäischen Integration eine nicht zu unterschätzende Rolle. Bereits heute berühren zahlreiche europapolitische Entscheidungen die kommunale Ebene unmittelbar. Würde man allerdings alle denkbaren Auswirkungen unmittelbarer und mittelbarer bzw. direkter und indirekter Natur ansprechen wollen, die von der Gemeinschaft auf die lokale Ebene ausgehen, würde kaum ein Politikbereich ausgespart bleiben. Fast alle kommunalen Aufgabenbereiche sind mehr oder minder bereits betroffen oder werden zukünftig durch die europäische Politik betroffen sein.

Stanislaw Tillich, Staatsminister und Chef der Sächsischen Staatskanzlei

Kommunale Daseinsvorsorge

Die deutschen Kommunen haben sich über viele Jahrzehnte als hoch qualifizierte Leistungsträger bei der Daseinsvorsorge bewährt. Die aufgebauten Strukturen dürfen nicht aufgegeben werden, ohne dass eine bessere Alternative erkennbar vorliegt. Im Fall von Zwangsliberalisierung und anschließendem Marktversagen wären die Kosten der Wiederbelebung einmal aufgebener kommunaler Leistungen extrem hoch, zum großen Teil kurz- und mittelfristig überhaupt nicht zu schaffen.

Peter Götz MdB, Kommunalpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

Partner vor Ort: Kommune, Wirtschaft, Wissenschaft

Die Statements der Geschäftsführenden Präsidialmitglieder der drei Kommunalen Spitzenverbände vermitteln einen Einblick in das komplexe Netzwerk europäischer Strategien und machen gleichzeitig deutlich, welche Bedeutung die Kooperation mit den Entscheidungsträgern aus Städten in anderen Staaten Europas hat. Viele Städte folgen diesem Gedanken bereits. Die „Kölner Erklärung“ vom Oktober 2002, mit der die deutschen EUROCITIES-Städte zur Verfassungsdiskussion Stellung bezogen haben, ist dafür ein deutliches Zeichen.

Europäische Metropolen stehen als entscheidende Wirtschaftszentren und oft auch als problembeladene soziale Brennpunkte im globalen Wettbewerb. Bei der Diskussion von Leitbildern für die Entwicklung von Städten, Gemeinden und Regionen hängt der Erfolg entscheidend vom angemessenen politischen Vorgehen ab.

Die Politik in den Kommunen Europas muss die Fähigkeit und die Kraft besitzen, Probleme zu analysieren, um daraus Handlungskonzepte für einen erkannten Änderungsbedarf in angemessener Zeit zu entwickeln.

Professor Helmut Ahuis, ehem. Präsident der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung

Das kommunalpolitische Tagesgeschäft weist für einen solchen Entscheidungsprozess erfahrungsgemäß noch „Optimierungsreserven“ auf. Aus Sicht der Wissenschaft können auch hier Städtepartnerschaften über Grenzen hinweg bei der Suche nach Lösungswegen helfen.

Die Chancen der internationalen Städteneetze – Städte in der gleichen ‚Bedeutungs-Liga‘ -, der bilateralen Partnerschaften und deren aktiven Ausgestaltung sowie des Erfahrungsaustauschs usw. sind unabweisbar. Dies gilt auch in einer auf die Städte der Beitrittsstaaten ausgeweiteten Form.

Professor Dr. Klaus J. Beckmann, Direktor des Instituts für Stadtbauwesen der RWTH Aachen

Diese Kooperation geht über das „Schönwetter-Zusammenwirken in Europa in Form von Städtepartnerschaften, Jugend und Schüleraustausch, Sport- und Kulturkontakten“ weit hinaus.

Vernetzte Strukturen

Der Zentralismus ist längst überholt; die Zukunft gehört den vernetzten Strukturen. Die kommunale Zusammenarbeit auf europäischer Ebene ist eine wesentliche Voraussetzung, um den Städten in der Europäischen Union und bei der Europäischen Kommission endlich mehr Gehör zu verschaffen. Wir müssen umgehend auch unseren politischen Einfluss in den europäischen Einrichtungen geltend machen. Es besteht ein eklatantes Ungleichgewicht zwischen den 70 Prozent aller Rechtsverordnungen in der EU, die die Städte betreffen, und den kaum existierenden Einflussmöglichkeiten der Städte.

Petra Roth, Oberbürgermeisterin der Stadt Frankfurt am Main und Präsidentin des Deutschen Städtetages

Ursprung für Kultur und Demokratie

Die Städte waren und sind Ursprungs- und Erfüllungsorte für Kultur und Demokratie. Gemeinsam mit ihrem Umland werden die Städte als Regionen in Europa wirken. Ein Europa der Regionen muss die Stärkung der Städte in den Vordergrund stellen. Die europäische Förderpolitik für die Regionen muss daher sowohl einfacher als auch konsequenter auf die Kräftigung der städtischen Gemeinwesen wirken. Damit werden leistungsfähige Teilnehmer im europäischen Wettbewerb zwischen den Regionen entstehen. Das bedeutet in der Folge: wir brauchen mehr Stadt und weniger Staat! Um insbesondere kleinen und mittleren Städten (unter 100.000 Einwohnern) Chancengleichheit zu geben, sollten auch Stadtkooperationen, Städteverbände etc., wenn sie entstehen, unterstützt werden.

Dr. Martin Kummer, Oberbürgermeister der Stadt Suhl/Thüringen

Win-Win-Situation durch Public-Private-Partnership

„Public-Private-Partnership“ kann bei verantwortungsvollem Einsatz viele positive Impulse setzen und eingefahrene Handlungsmuster auf den Prüfstand stellen. Für viele Situationen gilt die Einschätzung von Dr. Tilman Driessen, Unternehmens- und Verwaltungsberater: „Die Missstände sind bestens bekannt, und dies seit Jahrzehnten. Aber es ändert sich wenig bis nichts.“ Auch hier bietet es sich an, den Blick über die Grenzen zu richten und von den Erfahrungen international tätiger Unternehmen zu profitieren. Der Handel, der Bedeutung und Bild der europäischen Stadt über Jahrhunderte hinweg entscheidend geprägt hat, trägt in starkem Maße dazu bei, den interkommunalen Austausch innerhalb Europas zu festigen. Die Erfahrungen und Argumente, die in der Diskussionsrunde von Vertretern der international verflochtenen – und für Kommunen so wichtigen - Handelsszene vorgetragen wurden, zeigen sowohl die positiven Auswirkungen des Wettbewerbs aber gleichzeitig auch die Notwendigkeit, dass zum Wettbewerb ganz entscheidend die faire Partnerschaft gehört - nur so wird die „Win-Win-Situation“ realistisch.

Der Diskurs geht weiter

Mit Blick auf die vor uns liegende Entwicklung Europas bestätigt sich immer deutlicher der Satz: „Nichts bleibt mehr, wie es war.“ Gefragt sind deshalb sowohl vorbildliche Beispiele vor Ort als auch innovative Lösungen für aktuelle und künftige Probleme. Wir brauchen dazu den Gedanken- und Ideenaustausch aller Stadt-Akteure in einem Best-Practice-Forum: Dialog ist angesagt zum Bau von Brücken über Grenzen hinweg.

Von der Stadt zur Stadtregion

Der Wettbewerb zwischen Städten und Gemeinden entwickelt sich unter dem Einfluss der europäischen Integration zunehmend zu einem Wettbewerb der Regionen. Eine Stadt wie Erfurt kann in dieser Standortkonkurrenz nur bestehen, wenn sie zusammen mit anderen auf sich aufmerksam macht.

Die Stadt Erfurt ist daher bestrebt, die Zusammenarbeit mit ihren Nachbarn zu intensivieren. So haben die entlang der "Thüringer Städtekette" im Abstand von je etwa 20 Kilometer liegenden Städte Erfurt, Weimar und Jena sowie der umgebende Landkreis Weimarer Land vereinbart, in Zukunft stärker miteinander zu kooperieren. Ziel der Kooperation ist es, die Gemeinsamkeiten zu nutzen und die Eigenarten der Städte und Gemeinden zu addieren.

Manfred Ruge, Oberbürgermeister der Stadt Erfurt

Europapolitik ist auch Kommunalpolitik

Die europäische Integration geht einher mit einem Wandel der politisch-institutionellen Architektur. Der tradierte deutsche Korporatismus wird ersetzt durch verstärkten Wettbewerb - auch und gerade unter den europäischen Metropolen und

Regionen. Der europäische Binnenmarkt, die Erweiterung der Europäischen Union und die fortschreitende Globalisierung werden diesen Wettbewerb noch verschärfen.

Europäische Politik bestimmt in wachsendem Maße die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen kommunalen Handelns. Europapolitik ist längst auch Kommunalpolitik. Um ihre Interessen wirkungsvoll vertreten und auf die Entwicklung europäischer Politik aktiv Einfluss zu nehmen, bedarf es deshalb der Entwicklung einer eigenständigen europäischen Städtepolitik.

Fritz Schramma, Oberbürgermeister der Stadt Köln

Grenzüberschreitende Netzwerke

Während die Städtepartnerschaften in den ersten Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg das vorrangige Instrument städtischer Außenpolitik bildeten, bei dem Aspekte der Völkerverständigung zu Recht im Mittelpunkt der Städtebeziehungen standen, werden diese im zusammenwachsenden Europa durch weitere Motive und neue Instrumente der Zusammenarbeit ergänzt. Dazu zählen insbesondere die europäischen Städtenetzwerke als kommunale Interessenverbände gegenüber den europäischen Institutionen und Foren des interkommunalen Austausches sowie die grenzüberschreitende, projektgebundene Zusammenarbeit zwischen kommunalen, privatwirtschaftlichen und wissenschaftlichen Partnern auf Zeit.

Fritz Schramma, Oberbürgermeister der Stadt Köln

Synergieeffekte aus der Zusammenarbeit

Wir haben aber in den letzten Jahren auch erkannt, dass mit dem Zusammenwachsen Europas Städte unserer Größenordnung in dem Konzert der Großen kaum noch wahrgenommen werden. Im Zuge der Globalisierung werden nur Regionen die Kraft haben, sich den Herausforderungen zu stellen. Deshalb arbeiten wir seit Ende 2001 mit der Landeshauptstadt Dresden und einer größeren Zahl von angrenzenden Kommunen gemeinsam daran, eine Basis für die Region Dresden zu schaffen.

Es geht uns dabei nicht nur vorrangig darum, die Planungen besser miteinander abzustimmen oder unsere Städte und Gemeinden als Region Dresden gemeinsam in den Medien und im Internet nach außen darzustellen, sondern wir wollen als Mitglieder aus der Zusammenarbeit Synergieeffekte ziehen.

Markus Ulbig, Oberbürgermeister der Großen Kreisstadt Pirna/Elbe

Die Zukunft der Städtepartnerschaften

Verändert haben sich auch die Motive für die einzelnen Städtepartnerschaften. Die ersten beiden Städtepartnerschaften der Stadt Paderborn mit Le Mans in Frankreich und mit Bolton in Großbritannien wurden vor allem mit dem Ziel begründet, vor dem Hintergrund der Erfahrungen des zweiten Weltkrieges die Versöhnung der ehemaligen Kriegsgegner zu unterstützen. Heute steht immer mehr die

Kontaktaufnahme der Bürgerinnen und Bürger in allen Altersklassen im Vordergrund. Die Städtepartnerschaften versuchen private Kontakte herzustellen und zu fördern. Dabei bilden der Kultur- und Jugendaustausch heute einen wichtigen Teil der Städtepartnerschaftsarbeit. Es gibt inzwischen eine große Anzahl an Schulpartnerschaften mit allen Partnerstädten, die durch die regelmäßig stattfindenden Besuche belebt werden. Die vom Jugendamt mit den Partnerstädten organisierten Begegnungen tragen zur Intensivierung der Partnerschaften und zur Ausweitung der Kontakte bei. Angesichts der Öffnung Europas muss sich heute jedes Land und jede Stadt dieser Herausforderung stellen.

Heinz Paus, Bürgermeister der Stadt Paderborn

Kommunale Mandatsträger erfahren immer häufiger, dass sich strategische Ziele nur durch ein kreatives – nationales und internationales – Zusammenwirken der verschiedenen politischen Ebenen sowie wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Institutionen verwirklichen lassen. Hilfreiche Ideen und Erfahrungen sind vielerorts vorhanden. Deshalb lohnt es sich, neugierig und gesprächsbereit zu sein.

Großstadt-Strategien: Stuttgart als Partner im Prozess europäischer Politikgestaltung

Dr. Wolfgang Schuster
Oberbürgermeister der Stadt Stuttgart
Präsident der Deutschen Sektion des RGRE (Rat der Gemeinden und Regionen Europas)

Die sich wandelnden wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen erfordern eine hohe Veränderungsbereitschaft der Kommunen. Diese Rahmenbedingungen werden heutzutage durch die europäische Integration und allgemeine Globalisierungstendenzen¹ wesentlich geprägt.

Die Europäische Union hat in den vergangenen Jahren mit den von ihr erlassenen Richtlinien, Verordnungen und Programmen immer stärker Einfluss auf die kommunale Ebene genommen. Am 1. Februar 2003 ist der Vertrag von Nizza in Kraft getreten und Europa ist dadurch für die kommunale und regionale Ebene wieder deutlicher spürbar geworden.

Partnerschaft der Entscheidungsebenen

Die EU ist ein politisches System eigener Art, das sich nicht mit traditionellen Formen innerstaatlicher oder internationaler Politik vergleichen läßt. Von der supranationalen Ebene, auf der Entscheidungen von nationalen Regierungsvertretern getroffen werden, geht ein Reformdruck aus, dem seitens der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften aktiv begegnet werden sollte.

Aufgrund der erwähnten Tatsachen muss die kommunale Ebene in den Prozess der europäischen Politikgestaltung stärker einbezogen werden. Den ersten richtigen Ansatz dazu kann man dem von der Europäischen Kommission vorgelegten Weißbuch „Europäisches Regieren“ entnehmen. Dieses zielt auf die stärkere Nutzung der Kenntnisse und praktischen Erfahrungen regionaler und lokaler Akteure bei der europäischen Politik- und Rechtsbildung. Als praktische Konsequenz daraus sollte es der europäischen Politik ein Anliegen sein, die Städte in ihrer Aufgabenerfüllung durch die Institutionen der EU zu unterstützen und sie möglichst nicht durch bürokratische Reglementierungen einzuschränken.²

Die europäische Dimension ist in diesem Kontext auch für die baden-württembergische Landeshauptstadt Stuttgart von ganz besonderer Bedeutung. Bereits 1997 hat die Stadt begonnen, ihre internationalen und europäischen Aktivitäten zu koordinieren.

Gemeinderat und Verwaltung der Landeshauptstadt Stuttgart betrachten ein verstärktes internationales Engagement als zentrale strategische Aufgabe der Kommune im Zeitalter der Globalisierung.

¹ vgl. *Schuster* (2002): Kommunalpolitik in Zeiten der Globalisierung: think global, act local, S. 1-14. In: Schuster/Murawski (Hrsg.): Die regierbare Stadt, Kohlhammer - Deutscher Gemeindeverlag, Stuttgart

² vgl. *Schuster* (2002): Die Aufgabe und Verantwortung der Städte in der Europäischen Union von morgen; im Internet unter: http://www.europa.eu.int./comm/governance/debat_en.htm#s

Der Stuttgarter Ansatz zur Stärkung der Europafähigkeit

Gemäß der Beschaffenheit des politischen Systems der EU definiert der Stuttgarter Ansatz die europäischen und internationalen Angelegenheiten als horizontales Ziel, das alle Bereiche der kommunalen Ebene einschließt und sich darauf fokussiert, die europäische und internationale Dimension systematisch in die fachspezifischen Konzepte und Maßnahmen der Stadt zu integrieren.

Die Landeshauptstadt Stuttgart versteht sich in diesem Rahmen als „Konzern“. Die verschiedenen Fachbereiche des „Konzerns Stadt Stuttgart“ (Ausschüsse, Ämter, Beteiligungsgesellschaften, Eigenbetriebe etc.) sind für die Einbindung der europäischen und internationalen Dimension in ihre Konzeptionen und Aktivitäten verantwortlich (dezentraler Ansatz). Die Koordinierung der verschiedenen Aktivitäten im Sinne einer Gesamtsteuerung, die Gewährleistung von Grundkenntnissen der Funktionsweise der EU, die Begleitung bei der Umsetzung sowie der Fortentwicklung der europäischen und internationalen Aktivitäten obliegen der Stabsabteilung für europäische und internationale Angelegenheiten. Dieser Bereich agiert u. a. als Schnittstelle nach innen (d. h. zwischen den Fachbereichen) sowie nach außen (z. B. mit den Ansprechpartnern in den Ministerien, Verbänden, der Industrie) mit den Zielen, den Informations- und Erfahrungsaustausch zu fördern, Synergieeffekte zu erzielen und zu nutzen, Überschneidungen zu verhindern sowie ein einheitliches Auftreten der Landeshauptstadt auf europäischer und internationaler Bühne zu gewährleisten.³

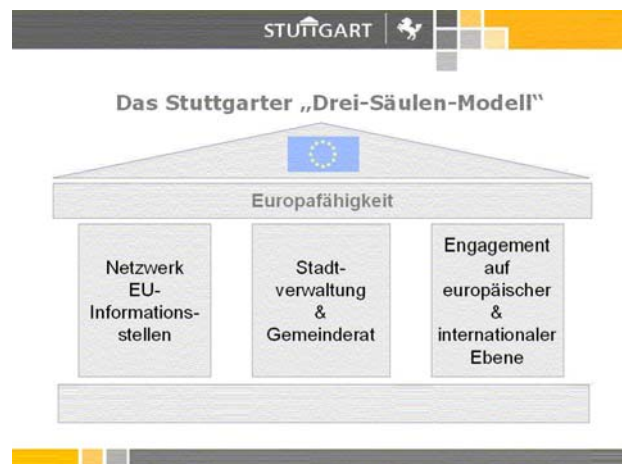
Drei-Säulen-Modell

Als Grundlage der konkreten Ausgestaltung der Koordinierung von europabezogenen Aktivitäten im Rahmen des Stuttgarter Ansatzes fungiert das sog. „Stuttgarter Drei-Säulen-Modell“.

Die **erste Säule** bildet der Aufbau, die Pflege sowie die Fortentwicklung eines Netzwerkes von EU-Informationsstellen in Stuttgart. Hauptziel des Stuttgarter EU-Informationsstellen-Netzwerkes ist

es, zu gewährleisten, dass EU-bezogene Informationen frühzeitig bekannt und abrufbar sind. Bürger, kleinere und mittlere Unternehmen, soziale Einrichtungen, Schulen etc. sollen sich eigenständig und umfassend informieren können.

Darüber hinaus wurde in Stuttgart ein *EuropaHaus* eingerichtet, in dessen Räumen nicht nur die Europa-Union, das Europäische Informationszentrum und das Europazentrum Baden-Württemberg, sondern auch verschiedene international ausgerichtete Vereine vertreten sind.



³ vgl. *Kreher* (2001): Baden-württembergische Landeshauptstadt Stuttgart: Internationale Arbeit als zentrale Aufgabe, in: *EUROPA kommunal* 1/2001, S. 15-18.

⁴ vgl. *Eberl / Kreher* (2003): *Europa in Stuttgart*, Broschüre zum EU-Informationsstellennetzwerk, 3. Aufl., April 2003, im Internet unter <http://www.stuttgart.de/sde/publ/gen/4203.htm>

Die **zweite Säule** stärkt die Europafähigkeit des „Konzerns Stadt Stuttgart“ (Gemeinderat, Stadtverwaltung, Beteiligungsgesellschaften, Eigenbetriebe, etc.). Die Europäische Union ist in Politikfeldern, die für die kommunale Ebene von Bedeutung sind, aufgrund von Beschlüssen der Regierungen der Mitgliedstaaten, auf unterschiedlichste Weise aktiv. Neben Gesetzgebungsaktivitäten sind dies u.a. die Förderung des kommunalen Erfahrungsaustausches auf europäischer Ebene sowie die Verbreitung von „Best-Practice-Ansätzen“ zur Lösung von Problemen, die von allen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zu lösen sind. Es ist Aufgabe sämtlicher Fachbereiche des „Konzerns Stadt Stuttgart“ sich permanent über gegenwärtige sowie zukünftige Aktivitäten der EU-Ebene in ihrem jeweiligen Bereich zu informieren. Dies setzt bei den Mitarbeitern Kenntnisse des politischen Systems der EU ebenso voraus wie beispielsweise Fremdsprachenkenntnisse oder Erfahrungen im Bereich interkulturellen Managements. Aus diesem Grund sind vielfältige *Fort- und Weiterbildungsangebote* ein zentrales Element der Stärkung der Europafähigkeit der Stadt. Dazu gehören beispielsweise eintägige Veranstaltungen im Rahmen des Fort- und Weiterbildungsprogramms der Stadt Stuttgart oder das berufsbegleitende Kompaktstudium „Europa“ an der Fachhochschule Kehl, an dem auch Bedienstete der Stadt Stuttgart teilnehmen.

Die Europafähigkeit des „Konzerns Stadt Stuttgart“ zeichnet sich u.a. dadurch aus, dass die Fachbereiche die vielfältigen Mit- und Einwirkungsmöglichkeiten auf europäischer Ebene kennen. Dies ist nicht nur im Eigeninteresse der Stadt Stuttgart begründet bzw. stellt nicht nur eine Grundvoraussetzung einer modernen und informierten Kommunalverwaltung dar. Vielmehr ist dies auch deshalb nützlich, weil eine Vielzahl von Aktionsprogrammen der EU die aktive Mitwirkung der kommunalen Ebene fordern. Konkret bedeutet dies, dass beispielsweise Universitäten, freie Träger mit konkreten Projekten an die Landeshauptstadt herantreten, verbunden mit der Bitte, daran mitzuwirken. Ob man nun die Koordinierung eines EU-Projektes übernimmt oder als Konsortialpartner in einem internationalen Projekt beteiligt ist, in beiden Fällen ist die Kenntnis des jeweiligen Aktionsprogramms oder der Gemeinschaftsinitiative notwendig.

Die **dritte Säule** dient der verstärkten Positionierung der baden-württembergischen Landeshauptstadt im europäischen und internationalen Wettbewerb der Großstädte. Einerseits geschieht dies durch die gezielte Präsentation Stuttgarter Projekte, Lösungskonzepte und Positionen⁵ auf europäischer und internationaler Ebene sowie durch die Mitarbeit in europäischen und internationalen Institutionen (Europarat, RGR⁶, Städtenetzwerke etc.). Andererseits ist es erklärtes Ziel, europäische Veranstaltungen verstärkt in Stuttgart auszurichten⁷.

Diese dritte Säule des Stuttgarter Ansatzes baut auf die ersten beiden Säulen auf. Die internationale Kompetenz Stuttgarter Akteure (freie Träger, Kammern, Universitäten, Schulen, Stadtverwaltung etc.) wird auch im Rahmen europäischer

⁵ vgl. *Schuster* (2003): Stellungnahme der Landeshauptstadt Stuttgart zum Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse [KOM(2003) 270 endg.], im Internet unter http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/comments/authority_en.htm

⁶ vgl. *Schuster* (2003): Schwerpunkte des neuen Präsidenten der Deutschen Sektion: Partner im Prozess europäischer Politikgestaltung, in: *EUROPA kommunal* 6/2003, S. 207-210.

⁷ vgl. *Langer* (2003): Kongress zur Integration und Partizipation von Migranten: Den neuen Bürgern einen Platz sichern, in: *EUROPA kommunal* 6/2003, S. 229-232.

Projekte unterstrichen.⁸ Die Kenntnis der jeweiligen Ansprechpartner, der Erfahrungsaustausch untereinander sowie das gemeinsame Auftreten sind Grundvoraussetzungen, um sich auf europäischer und internationaler Ebene zu positionieren.

Kommunaler Erfahrungsaustausch auf internationaler Ebene

Teilnahme der Kommunen an europäischen Programmen hat einen hohen Multiplikationseffekt und positiven Öffentlichkeitswert für die gemeinsame europäische Aufgabe. Ein sehr nützlicher Beitrag zur Europapolitik der Städte ist daher die Förderung des europaweiten kommunalen Erfahrungsaustausches. Das Voneinander-Lernen, das Suchen nach Best-Practise-Beispielen, die Förderung von Studien und Expertisen zur Lösung städtischer Probleme in Europa führt zu einem effektiven Netzwerk der Kommunen weltweit.

Kommunale Europaarbeit als Voraussetzung für die Zukunftsfähigkeit der Kommunen

Während des Europäischen Konvents haben sich die Kommunen in die Diskussion auf der europäischen Ebene miteingebracht. Im Konvent gab es einen breiten politischen Konsens darüber, den Kommunen und Regionen in einer EU-Verfassung mehr Bedeutung zuzusprechen als ursprünglich vorgesehen war. Darüber hinaus wurde auch der Vorschlag einer besseren und umfassenden Konsultierung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im Gesetzgebungsprozess und in Debatten mit kommunaler Relevanz diskutiert. Mit dem vom Europäischen Konvent vorgelegten Entwurf eines Vertrages über eine Europäische Verfassung für Europa wird die bisherige Diskrepanz zwischen der umfassenden kommunalen Europabetroffenheit einerseits und der unzureichenden Position der Kommunen im institutionalisierten europäischen Politikprozess andererseits in einigen wichtigen Ansätzen reduziert. Diese positiven Tendenzen von stärkeren Mitsprache- und Mitwirkungsrechten der Kommunen in der Europapolitik sollten seitens der Kommunen als große Chance betrachtet werden und müssen unbedingt aktiv unterstützt werden.

⁸ vgl. *Zügel / Nitsch* (2002): Die Aktivitäten der baden-württembergischen Landeshauptstadt Stuttgart: Verschiedene Projekte geplant, in: *EUROPA kommunal* 6/2002, S. 214-215 und *Schweiker / Kirchholtes* (2003): EU-Projekt zur integralen Grundwassersanierung in Stuttgart: Mit INCORE zu sauberem Wasser, in: *EUROPA kommunal* 1/2003, S. 37-39.

Impulse für Kreis und Region: Europäische Integration wird zum kommunalen Leitthema

Dieter Patt
Landrat des Rhein-Kreises Neuss

Die seit der Einführung des Euro immer schneller fortschreitende europäische Integration hat deutlich werden lassen, wieviele Bereiche des (täglichen) kommunalen Verwaltungshandelns von Brüsseler „Gesetzen“ und Maßnahmen betroffen sind und in Zukunft sein werden; übereinstimmend wird in der einschlägigen Literatur darauf hingewiesen, dass zwischen 60 % und 70 % der europäischen „Gesetzgebung“ von den Kommunen umgesetzt werden muss bzw. direkte Auswirkungen und Einflüsse auf kommunale Aufgabenfelder hat. Hinzu kommt seit einigen Jahren eine wachsende Zahl von EU-Förderprogrammen, die für die Kommunen für die Erfüllung ihrer Aufgaben bzw. für die Verfolgung ihrer Ziele von Interesse sind. Nach einer Auswertung der Investitionsbank Nordrhein-Westfalen sind zwischenzeitlich 20 Förderprogramme auch für Gebietskörperschaften offen.

Daher war zu Ende der 90er Jahre eine allmählich wachsende Tendenz bei den Kommunen zu beobachten, für die Bewältigung bzw. Handhabung der europäischen Angelegenheiten, eine eigene Aufgabenstelle einzurichten. Damit ist ein erster wichtiger Schritt in Richtung Akzeptanz und Bereitschaft getan, sich mit der nicht mehr zu verhindernden „Europäisierung“ der eigenen Verwaltung auseinander zu setzen. Neben der Verpflichtung zur Umsetzung bzw. Anwendung europäischen Rechts eröffneten sich durch die intensive Befassung mit dem Thema Europäische Integration aber auch schnell sichtbar Chancen für die eigene Gebietskörperschaft, die mit zunehmender Ausnutzung zu entscheidenden (Standort)Vorteilen führen.

Der Rhein-Kreis Neuss hat auf die Herausforderungen des Europäischen Binnenmarktes und seine vielfältigen Auswirkungen auf das tägliche Leben seiner Bürger früh reagiert und schon im Sommer 1990 eine eigene Europastelle eingerichtet, die für alle EU-Belange und –Interessen zuständig ist. Die Entscheidung hat sich im Zuge der immer schneller fortschreitenden europäischen Integration als richtig und sinnvoll erwiesen. Aufgrund seiner langjährigen Erfahrungen hat der Rhein-Kreis Neuss erstmals im März 1999 vorgeschlagen, ein überregionales Europa-Büro für mehrere in etwa gleichstrukturierte Gebietskörperschaften zu errichten, um in Zeiten wirtschaftlicher und finanzieller Sparzwänge Ressourcen zu bündeln und Synergieeffekte zu erzielen.

Ausgehend von der oben erläuternden Betroffenheit hat eine eigene Europastelle wichtige Funktionen und Möglichkeiten. Die entscheidende Aufgabe und Voraussetzung für die erfolgreiche Ausführung weiterer EU-Aktivitäten ist die systematische und kontinuierliche Information der eigenen Verwaltung und der ortsansässigen Wirtschaft über neue EU-Rechts- und -Politikentwicklungen. Der Schwerpunkt der Europastelle liegt jedoch auf der systematischen Auswertung und Ausnutzung der für die eigene Gebietskörperschaft infrage kommenden europäischen Förderprogramme und -maßnahmen. Die Teilnahme an den grenzüberschreitenden Programmen bringt im Einzelfall nicht nur einen jeweils fachlich-inhaltlichen Nutzen, sondern führt bei stetiger Ausnutzung zu dem Aufbau von festen

Partnerschaften bzw. ganzen „Netzwerken“ mit anderen Kommunen, öffentlichen Einrichtungen etc. in Europa. An dieser Stelle sei noch einmal auf die oft zitierte Feststellung hingewiesen, dass das Europa der Zukunft ein „Europa der Regionen“ sein wird. Hier werden die Kommunen/Regionen am meisten von einem Zusammenwachsen Europas profitieren, die bereits feste Verbindungen bzw. Partnerschaften zu Gebietskörperschaften in anderen EU-Ländern und den kommenden Beitrittsländern in Mittel- und Osteuropa haben.

Darüber hinaus bringt die konsequente Ausnutzung von kommunalrelevanten Förderprogrammen auf Dauer auch entscheidende ökonomische Vorteile. Durch die Projektpartnerschaften wird oft sozusagen nebenher der Aufbau wirtschaftlicher Verbindungen ins EU-Ausland/Europa ermöglicht, was vor allem der heimischen Wirtschaft nutzt. Es wird insbesondere der Gruppe der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), die sich traditionell schwer mit einem Engagement im Ausland tut, der erste Schritt auf neue Märkte erheblich erleichtert.

Der Anknüpfungspunkt für die Teilnahme an EU-Förderprogrammen ergibt sich aus den geographischen Gegebenheiten und strukturellen Schwerpunkten der jeweiligen Gebietskörperschaft. So ist der Rhein-Kreis Neuss bereits seit 1986 Mitglied in der euregio rhein-maas-nord, einem grenzüberschreitenden Zusammenschluss von Gebietskörperschaften und Industrie- und Handelskammern zwischen Rhein und Maas. Der Rhein-Kreis Neuss hat hierdurch Zugang zu der Gemeinschaftsinitiative INTERREG A; außerdem ergibt sich die Notwendigkeit bzw. die Chance, in ganz verschiedenen Bereichen mit den niederländischen Partnern in der Provinz Limburg im gemeinsamen Interesse und zum gemeinsamen Nutzen zusammenzuarbeiten (z.B. Qualifizierung und Arbeitsmarkt, Raum- und Verkehrsplanung, Katastrophenschutz, Gesundheitsversorgung etc.). Der Rhein-Kreis Neuss hat in den von ihm initiierten INTERREG-Projekten in den Bereichen Qualifizierung, Abfallwirtschaft und Verbraucherschutz stets ein Schwergewicht auf die direkte Beteiligung von ortsansässigen KMU gelegt, damit diese eine Chance erhalten, über die Nachbargrenze erste geschäftliche Kontakte aufzubauen.

Im Jahre 1994 hat der Rhein-Kreis Neuss die Chance zum Aufbau einer Partnerschaft mit dem jetzigen Kreis Mikolow in Oberschlesien genutzt und hat neben der geleisteten Hilfe zum Verwaltungsaufbau regelmäßige wirtschaftliche und kulturelle Kontakte gepflegt; zurzeit wird darüber nachgedacht, gemeinsame Projekte in so wichtigen Bereichen wie Umwelttechnologie, Mittelstand und Handwerk sowie gemeinsame Kulturtage durchzuführen.

Die vergeblichen Bemühungen zahlreicher europäischer Interessenverbände der kommunalen Ebene, durch den EU-Konvent als eigene Verwaltungsebene und damit zwingend notwendiger Gesprächspartner wahrgenommen zu werden, machen deutlich, dass die Kompetenzen, Handlungs- und Einflussmöglichkeiten der Gebietskörperschaften in der Europäischen Union noch nicht deutlich genug sichtbar geworden sind. Die kommunale Ebene muss daher ihre Anstrengungen zur eigenen Darstellung verstärken; aus der Erfahrung und Beobachtung empfiehlt sich hier ein Auftreten in (grösseren) geographischen Verbänden.

Dies gilt sowohl für die Präsentation des eigenen Standortes in Brüssel/Straßburg als auch für die direkte Einflußnahme bei den EU-Organen, wenn eigene Interessen berührt sind. So hat sich auf Initiative und unter Federführung des Rhein-Kreis Neuss bereits im Oktober 2000 die Region Düsseldorf/Mittlerer Niederrhein mit ihren Stärken und Standortvorteilen im Europäischen Parlament in Brüssel einem

größeren europäischen Publikum vorgestellt. Während der einwöchigen Ausstellung konnten außerdem die mitgereisten Firmenvertreter und Wirtschaftsförderer in vorher vereinbarten Gesprächsrunden mit Beamten der Europäischen Kommission und mit Europaabgeordneten ihre Anliegen und Fragen direkt vortragen.

Auf solchem Wege wird es möglich, sich als ständiger Ansprechpartner bei den EU-Organen zu platzieren. Die einmal geknüpften persönlichen Beziehungen können bei zukünftigen Projekten, Vorhaben und Interessen vom Europa-Büro wieder aufgegriffen werden, um für die eigene Gebietskörperschaft entsprechend Lobbying zu betreiben. Mit der Verstetigung dieser persönlichen Vorsprache und Einflussnahme der Kommunalvertreter in der EU besteht die Chance für die kommunale Ebene auf Dauer als eigene Verwaltungs- und Durchführungsebene wahrgenommen und akzeptiert zu werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Kommunen noch zahlreicher und in noch grösserem Ausmaß als bisher das Thema Europäische Integration und ihre Auswirkungen als ihr tägliches Aufgabengebiet begreifen müssen; nur so wird es möglich, die sich dadurch bietenden strategischen Chancen/Vorteile in einem zukünftigen „Europa der Regionen“ zu nutzen und aus dem bisher oft als Last angesehenen „Europa“ einen dauerhaften Nutzen zu ziehen.

Ein Blick hinter die Kulissen: Kommunale Selbstverwaltung im „EUROPA der 25“

Dr. Heinrich Hoffschulte

Oberkreisdirektor a.D.

Erster Vizepräsident des Europäischen RGRE (Rat der Gemeinden und Regionen Europas, Europäische Sektion der IULA)

Vizepräsident des Deutschen RGRE

Grenzen sind in der Geschichte unserer Nationen immer Trennungen gewesen. Sie waren Demarkationslinien mit dem Ziel, durch entsprechende Überwachung Völker und Nationen zu trennen, zu separieren und das Übertreten der Grenze von besonderen Genehmigungen abhängig zu machen. Dies hat in den Grenzregionen häufig dazu geführt, dass sie vom wirtschaftlichen Leben auf der anderen Seite der Grenze abgeschnitten waren, ja noch mehr, dass sie für die eigene Nation in eine Randlage gerieten, die die wirtschaftliche Entwicklung jeweils nachteilig beeinflusst hat.

Grenzen sind die Narben der Geschichte. Nicht die Völker, noch die Bürger unserer Nationen haben Grenzen geschaffen. Wenn es friedlich zugeing in der Geschichte Europas, entstanden neue Grenzziehungen durch Heirat oder Erbschaft der Herrschenden – und wenn es schlecht ging, wie all zu oft, zogen die Herrschenden Grenzen neu durch Kriege oder sogenannte „Friedensverträge“. Nur: Das Volk war nie beteiligt; es war Objekt solcher Veränderungen, nicht Subjekt. Das ist einer der Gründe – und nicht der geringste ! – warum am Ende des 20. Jahrhunderts unsere Bürger in Mitteleuropa aufgestanden sind und den Herrschenden, die sich immer wieder angemaßt hatten zu behaupten, sie handelten „im Namen des Volkes“ ein mutiges „WIR SIND DAS VOLK !!“ entgegenzuschleudern. Das hat unseren Kontinent fundamental verändert und wird ihn weiter nachhaltig verändern, wenn nicht alles täuscht!

Im Europa nach dem 2. Weltkrieg sind Grenzen besonders deutlich und schmerzhaft empfunden worden, zumal manche Grenzen durch die Ergebnisse der Kriege neu gezogen wurden und erneut Bevölkerungsgruppen zerschnitten und voneinander getrennt und vertrieben wurden. An vielen Grenzen gibt es deshalb in Europa seit dem 2. Weltkrieg lockere oder auch engere kommunale Zusammenarbeit, die in den letzten Jahren immer steigendere Anerkennung und Bedeutung erhalten hat. Die Öffnung der historischen Grenzen innerhalb der Europäischen Union mit dem Ziel, Grenzkontrollen abzuschaffen, die Grenzmarkierungen zu entfernen und einen offenen Verkehr der Menschen, Waren und Dienstleistungen zu ermöglichen, wie es die Römischen Verträge schon seit 1956 immer vorgesehen haben, tat ein übriges zur Intensivierung dieser Entwicklung.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit hat insbesondere mit Blick auf die Vollendung Europas überall in den Grenzregionen Konjunktur. Dies geschieht in sehr unterschiedlichen Strukturen und mehr oder weniger intensiv. Es hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass im Europa der Regionen den Grenzregionen eine besondere Bedeutung zukommen wird.

Auf diesem Hintergrund ist es natürlich besonders bedeutsam, einen Blick auf die Rolle der Kommunen und (kommunal organisierten) Regionen in Europa zu werfen,

wie sie im Verfassungsentwurf des „Konvents zur Zukunft Europas“ vorgeprägt und gesichert werden soll.

Als der „**Konvent zur Zukunft Europas**“ im März 2002 seine Arbeit aufnahm, verbanden sich damit auch für die kommunale Familie Europas **hohe Erwartungen**: Eine Europäische Union mit bald 455 Millionen Bürgern muß wichtige weitere Schritte zu einer gemeinsamen Verfassung machen. Aber was wird das Ergebnis sein, fragten viele.

„Auf die Kommunen wartet im Konvent niemand“, so scholl es uns entgegen, als wir uns für eine dezentrale, die kommunalen Selbstverwaltung sichernde Verfassung einsetzten. Und in der Tat konnte sich der Konvent nicht durchringen, eine eigene Arbeitsgruppe für die Anliegen der Kommunen und Regionen zu bilden. Doch dies hat uns nicht abgehalten, schon bei Aufnahme der Konventsarbeit im März 2002 konkrete Vorschläge für den Verfassungsentwurf auf den Tisch des EU-Konvents zu bringen.

Zu den ältesten Forderungen der europaweiten Familie der Städte, Gemeinden und Kreis und des „Rates der Gemeinden und Regionen Europas“ (RGRE), gehört seit langem die nach einer festen Verankerung kommunaler Selbstverwaltung und lokaler Autonomie auch im Vertrags- und Verfassungsrecht der Europäischen Union. Spätestens seit der Übernahme des Prinzips der Subsidiarität im Vertrag von Maastricht (1992) ist diese Diskussion vertieft und immer ernsthafter betrieben worden. So war es konsequent, dass gleich zu Beginn der Debatten im Konvent Einmütigkeit entstand, dass seine erste (!) Arbeitsgruppe sich diesem Thema widmete, und es gelang, dabei nicht nur die Rolle der Mitgliedstaaten in den Blick zu bekommen, sondern auch und gerade die der Regionen und der Kommunen.

Zwischenzeitlich war es dem RGRE, mit über 100.000 Gebietskörperschaften der größte Interessenverband der Kommunen und Regionen in der EU und darüber hinaus – also auch in den Nationen der im Konvent schon heute vertretenen EU-Beitrittskandidaten - gelungen, alle anderen größeren europaweit agierenden Kommunal- und/oder Regionalverbände der EU für eine einheitliche Linie von Forderungen zu gewinnen. Das hat das Gewicht der Vorschläge naturgemäß nachhaltig erhöht: Die Gesamtheit der Verbände legte dem Konvent seit Mai 2002 ein gemeinsames Arbeitspapier vor, das unter dem Titel „Der Rolle der Kommunen und Regionen der EU einen Verfassungsmäßigen Stellenwert geben“ ausformulierte Vorschläge auf der Basis einer Fortschreibung der heutigen Unionsverträge enthielt.

Das Echo im Präsidium des Konvents war gut. Der EU-Ausschuss der Regionen und Kommunen, der „AdR“, übernahm die wichtigsten Ziele in seiner Stellungnahme im Herbst 2002 ebenso wie, am 14. Januar 2003, das Europäische Parlament. Die ersten 16 ausformulierten Artikel des Verfassungsentwurfes lagen dem Konvent am 6. Februar 2003 vor. Allein dazu gab es über 1100 Änderungsanträge, die vom Präsidium strukturell gebündelt und im Konvent erörtert wurden. Ebenso ging es mit den weiteren Abschnitten des Verfassungsentwurfes. Seit dem 26. Mai 2003 liegt nun ein überarbeiteter Entwurf der Verfassung vor, der die im Konvent ganz überwiegend zum Konsens geführten Vorschläge zusammenfasst. Der Entwurf ließ zunächst aber die in der Öffentlichkeit am stärksten beachteten „Machtfragen“ zwischen dem Europäischen Parlament, der EU-Kommission und den 15 (und bald 25) Regierungen der Mitgliedstaaten aus, die gleich in zwei Gremien weiterhin

„herrschen“ wollen, nämlich im mächtigen, aber schwerfälligen Ministerrat und im „intergouvernementalen“ Europäischen Rat für all das, was noch nicht „vergemeinschaftet“ ist, also Fragen der Steuerhoheit und der Verteidigungs- und Sicherheitsfragen.

Zwischenbilanz

Versucht man, nachdem der Konvent seinen Entwurf Mitte Juli 2003 vorgelegt hat, eine erste Zwischenbilanz aus der Sicht der Kommunen und insbesondere des Europäischen RGRE zu den kommunalen und regionalen Forderungen, so lässt sich dies wie folgt zusammenfassen:

1. Die Bildung eines **eigenen Arbeitskreises des Konvents**, der sich mit der „Rolle der Kommunen und Regionen im Aufbau der EU“ befassen sollte, hat sich nicht durchsetzen lassen. Der Konvent befürchtete zu viele vergleichbare Wünsche anderer Verbände und Organisatoren. Das Präsidium des Konvents hat aber eine eigene **„Kontaktgruppe“ zu den Verbänden der Kommunen** und Regionen gebildet, in der diese – und insbesondere der RGRE als der größte Verband – ihre Forderungen und Vorschläge gezielt einbringen konnten. Mit Konvents-Vizepräsident **Jean-Luc Dehaene** als Gesprächspartner, fachkundig assistiert durch **Elisabeth Gateau**, die frühere Generalsekretärin des europäischen RGRE, ist die Kontaktgruppe ein ernstgenommenes Instrument geworden.
2. Zum ersten Mal in der Geschichte der EU wird im Verfassungsentwurf **ausdrücklich „lokale und regionale Selbstverwaltung“** respektiert. In Artikel 5 des ersten Verfassungskapitels heißt es:

„Die Union achtet die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten, die in deren grundlegender politischer und verfassungsrechtlicher Struktur einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.“

Damit entscheidet sich die EU für die **Anerkennung und Achtung der kommunalen Selbstverwaltung**, wie sie sich im Lichte der Europäischen **„Charta der Lokalen Selbstverwaltung“** (Charter of Local Autonomy von 1985) des Europarates entwickelt hat. Diese Charta ist inzwischen **„acquis communautaire“** in der EU, nachdem alle Mitgliedstaaten und alle(!) Beitrittskandidaten sie unterzeichnet haben. Dies „common law“, den „gemeinsamen Rechtsstand“ der EU, wollte der RGRE in der künftigen Verfassung durch Nennung der Charta verankert sehen. Ein entsprechender Antrag im EP zum Napolitano-Bericht fand am 14. Januar 2003 zwar nicht die Zustimmung, sehr wohl einigte man sich aber auf die konkrete Nennung der „regionalen und lokalen Selbstverwaltung“ und ging mit dieser Forderung in den Konvent. Der Konvent folgte dieser Anregung des EP.

3. Bereits im Entwurf vom Februar 2003 war es gelungen, die vom RGRE angeregte Formulierung in den damaligen **Artikel 9 Absatz 6** zu bringen, wonach die (Organe und Gesetzgebung der) EU im Rahmen ihrer „**Pflicht zur Achtung der nationalen Identitäten**“ gehalten ist, auch „ihre grundlegenden Strukturen....(zu achten), insbesondere ihre politische und Verfassungs-Struktur, **einschließlich der Organisation öffentlicher Verwaltung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene.**“ Es ist dies eine Formel, die wir seit dem Maastrichter Vertrag von 1992 verlangt haben und deren Durchsetzung erstmalig mit der Präambel der im ersten EU-Konvent unter Vorsitz von Alt-Bundespräsident Roman Herzog erarbeiteten Grundrechte-Charta gelungen war. Freilich war diese Charta bislang kein förmliches Vertragsrecht, wird aber nun wichtiger Bestandteil der künftigen Verfassung. Noch im Februar bekräftigte der RGRE seine Auffassung und Forderung, dass die entsprechende Formel der Präambel der Grundrechts-Charta (s.o.) auch **in die Präambel der Verfassung gehört**. Es ist aber einzugestehen, dass die jetzige Formulierung wesentlich wertvoller ist, indem nicht mehr technisch auf „die Organisation öffentlicher Verwaltung“ abgestellt wird, sondern auf regionale und lokale Selbstverwaltung als Teil der „politischen und verfassungsrechtlichen Struktur der (jeweiligen) nationalen Identität.“
4. Der **Artikel 9** (im Abschnitt II über die Zuständigkeiten und Maßnahmen der Union) stärkt jetzt die Bedeutung der aus dem Vertrag von Maastricht (dort Art. 3 b, später Art. 5 EGV) übernommenen beiden **Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit**). Das ist ein kaum zu überschätzender Gewinn: Sie sind künftig die **wichtigsten Kriterien zur Abwehr** eines immer denkbaren Zentralismus der EU und der schon in der Vergangenheit auffälligen Neigung zu Perfektion und Detailversessenheit mancher Richtlinie und Verordnung, also übertriebener „Regelungsdichte“ (im Konvent: „intensity“). Wörtlich heißt es nun:

„(3) Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, 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, und vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene *besser* erreicht werden können.

Die Organe der Union wenden das **Subsidiaritätsprinzip** nach dem **Protokoll** über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Anhang zur Verfassung an. Die nationalen Parlamente achten auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach dem in diesem Protokoll vorgesehenen Verfahren.

(4) Nach dem **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** gehen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das für die Erreichung der Ziele der Verfassung erforderliche Maß hinaus.....“

5. Eine gravierende **Stärkung des Subsidiaritätsprinzips** und des **Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit** wird künftig durch **frühzeitige Konsultationen** im Rahmen des „**early warning system**“ im Vorfeld der Rechtsetzung und der Programmbeschlüsse der EU erreichbar. Dabei geht es um eine **rechtzeitige und bessere** Einbeziehung der Kommunen und ihrer europäischen Spitzenverbände. Gleich zu Beginn dieses Protokolls, das vollen Verfassungsrang haben wird, wird die Kommission verpflichtet, vor dem Vorschlag (!) gesetzgeberischer Akte **Konsultationen** zu führen, die „**die regionale und lokale Dimension der angestrebten Aktion angemessen berücksichtigen sollen**“. Das wird helfen, seitens der Unionsbürger die Akzeptanz für die Europäische Union zu stärken, wo immer das Recht der EU auf sie anzuwenden ist. Inzwischen ist auch klar, dass die Kommission von Anfang an verpflichtet wird, „**ihre Vorschläge mit Blick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu rechtfertigen**.“ „Jeder Gesetzgebungsvorschlag sollte eine detaillierte Erklärung enthalten, die es möglich macht, die Vereinbarkeit mit den Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit einzuschätzen.“ Und mein Vorschlag, dies zur Erhärtung um eine **Schilderung der finanziellen Folgen** („the proposal's financial impact“) zu ergänzen, fand hier ebenfalls ihren Niederschlag. Wie oft haben nicht deutsche Kommunen darunter gelitten, dass Gesetzgeber des Bundes und/oder der Länder die Folgen ihrer Beschlüsse missachteten, wenn die Parlamentarier auf den Vorlagen durch den Hinweis geblendet wurden „**Finanzielle Folgen: keine**“. Die eindrückliche Schilderung dieser Fehlentwicklung im Konvent, in der „Kontaktgruppe“ (zu den Kommunen) seines Präsidiums und in seiner Arbeitsgruppe „Subsidiarität“ haben hier durchschlagenden Erfolg gezeigt.
6. Der RGRE sieht es in diesem Zusammenhang als unzureichend an, wenn der Entwurf im „**Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit**“ immer noch allzu hohe **Quoren** einführen will, wenn in den Mitgliedstaaten von deren Parlamenten Bedenken gegen die Vorschläge der Kommission erhoben werden. Diese soll nur dann ihren Vorschlag überprüfen müssen, wenn ein Drittel der beteiligten nationalen Parlamente Bedenken erhoben haben. Das erscheint unsinnig, wird nunmehr aber gemildert durch die Tatsache, dass Klagen vor dem EuGH nicht mehr von solchen Quoren abhängig sind. Die Anliegen der Kommunen wären auch schlecht aufgehoben, wenn solche Klagen erst durch den „**Filter**“ nationaler Regierungen gehen sollen, da letztere als Mitglieder des Ministerrates Teil des EU-Gesetzgebers sind und schwerlich gegen

eigene Entscheidungen oder Kompromisse im Ministerrat klagen werden.

Nach dem derzeitigen Entwurf knüpft die künftige Verfassung an der nationalen (Verfassungs-) Gesetzgebung an, wenn nunmehr entsprechend dem Verfassungsprotokoll zur Umsetzung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ihre Parlamente und **zwar beide Kammern einzeln** (vgl. Ziffer 7 des Protokolls) eine solche **Klage erheben können**. Das erscheint auch für die Regionen mit Gesetzgebungskompetenz, zum Beispiel also für die Bundesländer in Deutschland, akzeptabel. Zwar hatten gerade sie ursprünglich ein individuelles Klagerecht für jede Region verlangt, zumindest für solche mit Gesetzgebungskompetenz, doch stieß dies auf erbitterten Widerstand im Konvent und man überließ es letztlich den internen nationalen Regelungen, die Klagebefugnis auszufüllen. (So hat beispielsweise der deutsche **Bundesrat** inzwischen beschlossen, ein **Klagebegehren auch eines einzigen der 16 Bundesländer** sich künftig immer zu eigen zu machen und gleichsam „durchzuwinken“, dürfte dieser *renvoi* ins nationale Recht ausreichend Gewähr bieten, dass solche Klagen letztlich auch von einem einzelnen Land vorgelegt werden können.)

Klagen einzelner Kommunen sind freilich nach diesem Entwurf **nicht möglich**, mag die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips auch noch so gravierend sein. Der Konvent fürchtete eine Flut von Klagen, die letztlich den EuGH „lahm legen“ und künftige Gesetzgebungsvorhaben behindern würden. Insofern wird es nachhaltig auf die Parlamente bzw. nationalen Kammern ankommen, ob sie ihre Rechte auch gezielt und nachdrücklich im Interesse des **Schutzes der kommunalen Selbstverwaltung** einsetzen. Allerdings sind beispielsweise zumindest in Deutschland die Erfahrungen mit entsprechenden (gesetzlichen!) Selbstverpflichtungen des nationalen Gesetzgebers (so in Deutschland im Einführungsgesetz zum Vertrag von Maastricht) alles andere als zufriedenstellend.

Eine weitere **gravierende Einschränkung** hat sich in der Debatte des Konvents aus Überlegungen ergeben, diese Klagemöglichkeiten einzuschränken: Trotz Warnungen des RGRE, dass eine Achtung des **Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit** mindestens ebenso wichtig ist wie die des Subsidiaritätsprinzips im engeren Sinne, wurde in Ziffer 7 des Protokolls als Klagegrund nur die Verletzung des letzteren Prinzips angeführt und das der Verhältnismäßigkeit, das vor all zu detaillierten Gesetzen und Regelungen (intensity) schützen soll und kann, nicht erneut genannt. Das war bei einigen Konventsmitgliedern, wie zu vernehmen und Niederschriften zu entnehmen ist, offenbar Absicht. Andererseits galt in der gesamten vorhergehenden Diskussion der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit immer als ein Teilaspekt des Prinzips der Subsidiarität, so dass im Falle dieser Interpretation zu Ziffer 7 des Anwendungsprotokolls kein Nachteil entstünde. Es wird insoweit auf die **Rechtsprechung des**

EuGH ankommen, wenn er diesen Mangel auf den Tisch bekommt; es kann kaum zweifelhaft sein, dass zumindest gravierende Verletzungen der Verhältnismäßigkeit letztlich immer (auch) zugleich eine Verletzung des Prinzips der Subsidiarität bedeuten.

7. Wichtig ist zudem das lange umstrittene Ergebnis der Konventsverhandlungen, dass **auch der AdR ein eigenes Klagerecht** wegen Verletzung der Subsidiarität bzw. der Verhältnismäßigkeit bekommen soll (**Ziffer 7 des Verfassungs-Protokolls**). Auch das entspricht einer zäh immer wieder erhobenen Forderung des AdR selbst wie auch des RGRE und seiner Partner. Bleibt anzumerken, dass traditionell die Kommunen im AdR die Mehrheit der Mitglieder stellen, so dass zu hoffen ist, dass es ihnen gelingt, mit dem Klagerecht des AdR die möglicherweise zurückhaltende künftige Praxis der nationalen Parlamente zielgerichtet zu ergänzen.
8. Der „**Ausschuß der Regionen**“ (AdR, früher Art. 198 a bis c des Maastrichter Vertrages, dann Art. 263 – 265 des EG-Vertrages) wird in die Verfassung übernommen und in Art. 31 unter den „beratenden Einrichtungen der Union“ ausdrücklich wieder genannt. Einzelheiten werden im Teil III des Verfassungsentwurfes genannt.
9. Schließlich sind im Titel IV über „**Das Demokratische Leben der Union**“ nach Art. 46 des Entwurfs die Organe der EU verpflichtet, „den Bürgern und **den repräsentativen Verbänden** in geeigneter Weise die Möglichkeit zu geben, ihre Ansichten zu allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen“ (Absatz 1). Das klingt ebenso euphorisch wie ungenau und könnte sich in einem riesigen chat-system der EU verlaufen. Aber dann werden doch in Art. 46 Absatz 2 die Organe der EU verpflichtet, „einen **offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden** (und der Zivilgesellschaft) zu pflegen“ und nach Absatz 3 führt die EU-Kommission „zur Gewährleistung der Kohärenz und der Transparenz...umfangreiche Anhörungen der Betroffenen durch.“ Das lässt sich künftig nutzen, um seitens der Europäischen Kommunalverbände, also nicht zuletzt des RGRE, den erforderlichen Dialog zu suchen, die von der **Kommission in ihrem Weißbuch angebotenen Konsultationen** einzufordern und sich zum Nutzen der Dezentralität der EU, zur Respektierung des Prinzips der Subsidiarität und zur Stärkung der lokalen und regionalen Selbstverwaltung nachhaltig einzubringen.
10. Eine **neue zentralistische Reglementierungsgefahr** hat sich gleichsam in letzter Minute in die Debatten des Konvents eingeschlichen, als das Präsidium sehr spät den Entwurf des Teils III der Verfassung vorgelegt hat. Diese Vorschläge wurden den Konventsmitgliedern erst in letzter Minute, in der „Verlängerungswoche“ des Konvents **im Juli 2003** präsentiert und standen naturgemäß im Schatten der Institutionenendebatte, die der

Konvent bis in diese „Nachsitzung“ hatte vertagen müssen, weil eine Einigung bis zum EU-Gipfel in Thessaloniki nicht möglich war: Plötzlich taucht in Art. III-3 (früher Art. 16, jetzt **Artikel III-6 des endgültigen Konventtextes** vom 18. Juli 2003) zu den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse eine Gesetzgebungskompetenz zugunsten der EU auf, die in früheren Debatten ausdrücklich ausgeschlossen war. Schlimmer noch : Die Formulierung „Ein europäisches Gesetz regelt diese Prinzipien und diese Bedingungen“ nimmt auf die zuvor sehr weit gefassten Rahmenbedingungen Bezug und würde – bleibt es bei dieser Formulierung – **einer ausschließlichen Kompetenz nach der EU Art. 12** des Verfassungsentwurfes den Weg bereiten und nicht einmal eine „geteilte Kompetenz“ nach Art. 13.

Von deutscher wie auch von österreichischer Seite der Kommunen ist daher zu recht bereits gefordert worden, dass **dieser plötzlich eingefügte Satz wieder gestrichen wird**, bzw. seine Anwendung auf nationale (gesamtstaatliche) Dienste beschränkt wird, **kommunale Dienstleistungen**, die in aller Regel nicht grenzüberschreitend „binnenmarktrelevant“ sind, aber ausdrücklich ausnimmt. Inzwischen haben auch Vertreter der Regierungskonferenz und der für die Ratifizierung benötigten Parlamente, so der Österreichische Bundeskanzler Schüssel und der Europaminister Bayerns (als Vertreter seines Landes im Bundesrat) angekündigt, der ohne einschlägige Debatten im Konvent „über Nacht hineingemogelte“ Satz müsse gestrichen werden. Es ist von den Kommunen und ihren Spitzenverbänden zu hoffen, dass sie auch andere Regierungen werden überzeugen können, sich diesem Votum anzuschließen.

11. Es wird die Teilnehmer einer grenzüberschreitenden Tagung natürlich auch interessieren, ob die künftige Verfassung besondere Vorsorge für **grenzüberschreitende Zusammenarbeit** und/oder auch für **kommunale Partnerschaften** trifft. Dies war eine der Forderungen der europaweiten kommunalen Familie und ihrer europäischen Verbände, so auch des RGRE, den ich in all diesen Fragen gegenüber dem EU-Konvent vertreten habe. Der Wunsch war um so dringlicher und eine entsprechende Forderung geboten, weil die **EU-Kommission** in den letzten Jahren gelegentlich – zumindest was die Partnerschaftsarbeit betrifft – die Auffassung vertreten hat, es fehle eine vertragliche Basis für entsprechende finanzielle Förderung der Zusammenarbeit. Leider hat sich dies Verlangen, sowohl die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wie auch die Kommunalpartnerschaften wenigstens in pauschaler Form im Vertrag zu verankern, nicht durchgesetzt. Den Beteiligten im Konvent, die ursprünglich angetreten waren, eine möglichst knappe Verfassung zu entwerfen, waren diese Wünsche dafür einfach zu konkret und detailliert. Es wird deshalb auch künftig wieder auf die Haushaltsberatungen des **Europäischen Parlaments** ankommen, das beide Anliegen traditionell als **Ausdruck der Bürgernähe** ebenso wie basisorientierte und **Gemeinsamkeit stiftenden**

Europaarbeit ansieht, hier unsere Forderungen zu erneuern und durchzusetzen.

Soweit zu den Ergebnissen des Verfassungskonvents! Der **Terminplan** des EU-Konvents sah eine Übergabe des Entwurfes an den Europäischen Rat bei seinem „Gipfel“ **am 20. Juni in Thessaloniki** vor. Das klappte nur beschränkt. Am **18. Juli 2003** wurden die Teile nachgeliefert, zu deren Beratung die Zeit gefehlt hatte, so insbesondere die – die Kommunen nicht unmittelbar betreffenden - wichtigen Entscheidungen über die politischen Machtfragen, die Zahl der Mitglieder der Kommission etc. Seitdem liegt ein geschlossener Entwurf vor, der weit über das hinausgeht, was Skeptiker dem „Konvent zur Zukunft Europas“ nach Laeken (Dezember 2001) zugetraut hatten. Vor allem die **Kommunen** haben sich mit ihren **Anliegen weitgehend durchgesetzt**, nicht immer mit den formalen Wünschen, wohl aber mit dem Kern ihrer seit Maastricht entwickelten Forderungen.

Es gilt nun, das Erreichte durchzusetzen und es vor allem über die Klippe der „**Bedenkenträger**“ **in vielen nationalen Regierungen** zu bringen. Deren Reformunfähigkeit war ja nach dem Scheitern seit Maastricht, Amsterdam und Nizza gerade der Anlass, im Gipfel von Laeken einen Konvent einzusetzen, der mehrheitlich aus europäischen und nationalen Abgeordneten bestand – ganz nach dem erfolgreichen Modell des ersten Konvents, der die Grundrechte-Charta der EU entworfen hat.

Unsere Bürger, die „Völker Europas“ werden ein sich **„immer enger zusammenschließendes Europa“** (- so ausdrücklich wieder die übernommene Formulierung zu Beginn der Präambel der in die Verfassung als Teil II der Grundrechtscharta -) mit 455 (2004) und **bald schon rund 550 Millionen Bürgern** nur akzeptieren, wenn die **Anwendung des zunehmenden und immer wichtigeren Gemeinschaftsrechts** auf die Bürger „vor Ort“ sich unter Berücksichtigung ihrer Situation und Anliegen, also **„so bürgernah wie möglich“** vollzieht. Auch dies ist eine Formulierung der bestehenden Unionsverträge. Die Einheit Europas braucht diese Vielfalt und damit eine starke und möglichst unabhängige Selbstverwaltung als die dem Bürger nächste Verwaltungsebene in **unserem „Europa der vier Ebenen“**.

Der Verfassungsentwurf ist, was die Anliegen der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung angeht, zufriedenstellend und besser, als viele es Anfang 2002 erwartet haben. Die Regierungen der 25 Nationen, die ab Mai 2004 in der EU sein werden, haben kürzlich (am 4. Oktober 2003) bei der Eröffnung ihrer Konferenz zur Beratung des Verfassungskonvents versprochen, für eine zügige **Verabschiedung des Ergebnisses** bis zum **Ende des Jahres 2003** Sorge tragen zu wollen. Das würde bedeuten, dass am **13. Juni 2004**, am Tage der nächsten **Direktwahlen zum Europäischen Parlament**, alle Wahlberechtigten der dann 455 Millionen Europabürger aus 25 Nationen Europas wissen, in welche Zukunft unser Kontinent geht. Einige Staaten haben sogar angekündigt, ihre Bevölkerungen am gleichen Tage auch per Referendum über diese gemeinsame Verfassung abstimmen zu lassen.

Eine Herausforderung ist dies allemal für uns alle – und eine historisch einmalige Stunde des Friedens und der Sicherung unserer Zukunft in einem vereinten Europa. Die Kommunen werden darüber hinaus die Chance sehen, nicht nur die Umsetzung der – was sie betrifft – guten Verfassungsgrundlage im Alltag der EU und ihrer

Organe zu beobachten, sondern sie selbst auch entscheidend mit zu gestalten. Sondern die in der Verfassung nun **fundamental gefestigten Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit** („Angemessenheit“) allen staatlichen bzw. gemeinschaftlichen Handelns auf den „höheren“ politischen Ebenen werden auch die vielfach von altem Zentralismus geprägten Strukturen **nachhaltig verändern** helfen; das gilt ebenso gegenüber zentralistischen Neigungen der **Mitgliedstaaten und ihrer Regierungen**. Darin liegt eine Chance für die Umsetzung der in allen Staaten akzeptierten „**Charta der Lokalen Selbstverwaltung**“ des **Europarates**.

Noch nie waren die Chancen zur **Überwindung der Grenzen so gut** wie heute in der Europäischen Union. Die Stärkung und Sicherung der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung in der neuen Verfassung gibt – ganz im Geiste der Subsidiarität, der Bürgernähe und des gemeinsamen europäischen Volkes - auch der Intensivierung **grenzüberschreitender Zusammenarbeit der Bürger und ihrer Kommunen neue Möglichkeiten**, die wir beherzt nutzen sollten: „Wir sind das Volk“ – das gilt auch beim Abbau der Grenzen und der Sicherung des Friedens in Europa.

Publikationen zu „Europa konkret“

- ◆ **Diskurs kommunal 2003**
Kommunen in Europa
Stellungnahmen von Politik, Wissenschaft, Wirtschaft,
Verwaltung und Verbänden
Henning Walcha (Hrsg.)
Konrad-Adenauer-Stiftung, Wesseling 2003
ISBN 3-933714-81-8

- ◆ **Euroregion Elbe/Labe:**
Gemeinsam in die Zukunft – Neue Horizonte eröffnen
Dokumentation des Kommunalpolitischen Forums
in Dresden im Oktober 2003
Peter-Paul Dreesbach/Henning Walcha (Hrsg.)
Konrad-Adenauer-Stiftung 2003

- ◆ **Kommunen und Europa**
Horst Heberlein
Materialien für die Arbeit vor Ort, Nr. 20
Konrad-Adenauer-Stiftung, Wesseling 2001

- ◆ **Das neue Wahlrecht für EU-Bürger**
Hilmar von Wersebe
Materialien für die Arbeit vor Ort, Nr. 1
Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin 2000

- ◆ **Kommunales Wahlrecht für EU-Bürger**
Studien und Materialien im internationalen Vergleich
Günter W. Dill
Interne Studien Nr. 143/1999
Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin 1999

- ◆ **Kommunen in Deutschland – fit für Europa?**
Reformbilanz und –perspektiven
Dietrich Budäus, Hermann Hill
Interne Studien Nr. 128/1996
Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin 1996

Kopieren und per Fax bestellen: Fax: 02236/707-347

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Politische Bildung und Kommunalpolitik
z. Hd. Frau Kretschmann
Urfelder Str. 221, 50389 Wesseling

MATERIALIEN FÜR DIE ARBEIT VOR ORT

Bis zu fünf Exemplare pro Heft können kostenlos geliefert werden. Bei größerem Bedarf wenden Sie sich bitte wegen der entstehenden Kosten an die Konrad-Adenauer-Stiftung (Hauptabteilung Politische Bildung und Kommunalpolitik).

Nr.	Thema	Bestellte Exemplare
28	Europäische Integration: Kommunales Leitthema der Zukunft	
27	Pflichtaufgabe oder Selbstverwirklichung: Kulturförderung in Krisenhaushalten	
26	Demographie und Kommunen: Weniger, älter, bunter	
25	Kommunale Familienpolitik: Grundfragen, Handlungsansätze und Zielkonflikte	
24	Kommunales Wahllexikon (aktualisierte Fassung in Vorbereitung)	

Absender:

Name, Vorname:

Straße

PLZ-Ort:

e-mail:

Datum:

Unterschrift