

Politik-fuer-Kommunen.de

Diskurs Kommunal 2003

Online-Dokumentation
herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Sankt Augustin, November 2003

Ansprechpartner:
Dr. Henning Walcha
Koordinator Kommunalpolitik/Stadtregionen
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Rathausallee 12
53757 Sankt Augustin
Telefon: +49 2241 246-2440
E-Mail: henning.walcha@kas.de

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Abteilung Kommunalpolitik
Urfelder Straße 221
50389 Wesseling
e-mail: kommunalpolitik@kas.de
Internet: www.politik-fuer-kommunen.de

Inhaltsverzeichnisverzeichnis

Brücken über Grenzen.....	7
----------------------------------	----------

Dr. Henning Walcha

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Kommunale und Regionale Selbstverwaltung endlich im Verfassungsentwurf der Europäischen Union! Eine kommunale Zwischenbilanz zum EU-Verfassungskonvent vor der EU-Regierungskonferenz	10
--	-----------

Dr. Heinrich Hoffschulte

Stadtdirektor a.D. / Oberkreisdirektor a.D.

Erster Vizepräsident des Europäischen RGRE

I. Bürgermeister und Landräte: Akteure vor Ort

Frankfurt am Main, die Europastadt.....	16
--	-----------

Petra Roth

Oberbürgermeisterin der Stadt Frankfurt am Main und Präsidentin des Deutschen Städtetages

Europa lebt durch Kommunen	19
---	-----------

Stefan Gläser

Oberbürgermeister a.D. der Stadt Wertheim

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Städtetages Baden-Württemberg

Stärkung der Städte in Europa	21
--	-----------

Dr. Martin Kummer

Oberbürgermeister der Stadt Suhl/Thüringen

Europäische Integration wird zum kommunalen Leitthema	23
--	-----------

Dieter Patt

Landrat des Rhein-Kreises Neuss

Kommunale Partnerschaften als Beitrag zu einem vereinten Europa.....	26
---	-----------

Heinz Paus

Bürgermeister der Stadt Paderborn

Von der Peripherie des Ostblocks ins Herz Europas.....	31
---	-----------

Manfred O. Ruge

Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Erfurt

Lokale Demokratie stärken und die europäische Demokratie verwirklichen - Zur Rolle der Städte im politischen Mehrebenensystem der Europäischen Union	33
---	-----------

Fritz Schramma

Oberbürgermeister der Stadt Köln

Stuttgart als Partner im Prozess europäischer Politikgestaltung.....	38
---	-----------

Dr. Wolfgang Schuster

Oberbürgermeister der Stadt Stuttgart

Pirna - mit der Region nach Europa.....	42
--	-----------

Markus Ulbig

Oberbürgermeister der Großen Kreisstadt Pirna/Sachsen

II. Bundes- und Ländersicht

Kommunale Daseinsvorsorge: Zielkonflikte und Rechtsunsicherheit.....44

Peter Götz, MdB

Kommunalpolitischer Sprecher der CDU / CSU - Bundestagsfraktion

Europa und Kommunen48

Jürgen Gnauck

Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten und Chef der Staatskanzlei des Freistaates Thüringen

Learning Electronic Government.....53

Eugen Baacke

Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg
Referat Modernisierung in Staat und Wirtschaft

Kommune in Europa - tragfähige Perspektiven.....56

Dr. Hans-Jochen Döhne

Prof. Dr. Michael Krautzberger

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen Bonn / Berlin

Kommunen in Europa: die vierte Ebene?.....59

Dr. Kurt Gaissert

Vertretung des Landes Baden-Württemberg bei der Europäischen Union; zuvor Mitglied im Kabinett von AdR-Präsident Jos Chabert (2000-2002)

Chancen und Risiken der europäischen Integration für die Kommunen - kommunale Interessenwahrnehmung in Europa.....62

Stanislaw Tillich

Staatsminister und Chef der Sächsischen Staatskanzlei

Kommunen in Europa - Erfahrungen am Oberrhein und Bodensee.....70

Dr. Sven von Ungern-Sternberg

Regierungspräsident Freiburg

III. Partner vor Ort: Kommune, Wirtschaft, Wissenschaft

Eine Zukunft für Kommunen in Europa.....72

Professor Dipl.-Ing. Helmut Ahuis

Präsident der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung

Zukunft der Stadt in Europa76

Dr. Stephan Articus

Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städtetages

Europa für, mit oder gegen die Kommunen?79

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann

Direktor des Instituts für Stadtbauwesen, RWTH Aachen

Der öffentlichen Verwaltung geht es noch immer viel zu gut.....81

Dr. Tilman Driessen

Unternehmens- und Verwaltungsberatung, Grafschaft Gelsdorf

Einzelhandelsstrukturen in Ländern Osteuropas - am Beispiel Polen und Ungarn	85
<i>Raimund Ellrott</i>	
Geschäftsführer der GfK PRISMA INSTITUT für Handels-, Stadt- und Regionalforschung GmbH & Co. KG, Hamburg	
Europäische Metropole im globalen Wettbewerb	88
<i>Klaus Otto Fruhner</i>	
Beigeordneter der Stadt Köln Dezernat für Wirtschaft, Stadtentwicklung und Stadtplanung	
Die Entwicklung der Städte wird im gemeinsamen Europa auch mit Blick auf die Kohäsionsziele an Bedeutung gewinnen	91
<i>Dr. Jürgen Galonska</i>	
Repräsentant des GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen in Brüssel	
Zehn Jahre Europäischer Binnenmarkt: Auswirkungen auf Strukturen, Institutionen und Modalitäten der Daseinsvorsorge in Deutschland	96
<i>Prof. Dr. Hans-Günther Henneke</i>	
Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages	
Kommunen und Europäische Verfassung	116
<i>Dr. Gerd Landsberg</i>	
Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes	
Wettbewerb belebt das Geschäft	121
<i>Lovro Mandac</i>	
Vorsitzender des Vorstandes der Kaufhof Warenhaus AG, Köln	
Bedeutung der kommunalen Planungshoheit in Europa aus Sicht des innerstädtischen Einzelhandels	124
<i>Rolf Pangels</i>	
Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e.V. (BAG), Berlin/Brüssel	
Zukunftsorientierte Projekte in der Stadt.....	126
<i>Prof. Johannes Ringel</i>	
<i>Dipl.-Ing. Silke Weidner</i>	
Lehrstuhl Stadtentwicklung an der Universität Leipzig	
Das Europa der Kommunen: Zwischen (Selbst-) Entmündigung und Entwicklungschancen im europäischen Standortwettbewerb	130
<i>Professor Dr. Martin T. W. Rosenfeld</i>	
Leiter der Abteilung Regional- und Kommunalforschung im Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)	
Keine zwingende Ausschreibungspflicht für kommunale Dienstleistungen....	134
<i>Michael Schöneich</i>	
Hauptgeschäftsführer des Verbandes kommunaler Unternehmen e.V. (VKU)	
Entwicklungsperspektiven mit Tourismus und Kultur entfalten.....	136
<i>Dr. Wolfram Schottler</i>	
Geschäftsführer, Reppel + Partner Beratungsgesellschaft GmbH Institut für Tourismus- und Kurorteberatung, Freizeit und Kulturmanagement	

Die Zukunft liegt in der Vernetzung	140
--	------------

Jörg Timm

Europabeauftragter der Landeshauptstadt Dresden
und Projektmanager ENLARGE-NET

Mit Partnerschaft zur Win-Win-Situation.....	144
---	------------

Wolfgang Urban

Vorstandsvorsitzender KarstadtQuelle AG, Essen

Paradigmenwechsel im Stadtgefühl.....	146
--	------------

Dr.-Ing. Irene Wiese von Ofen

Präsidentin des Internationalen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und
Raumordnung

IV. Umwelt Spezial

Öffentlicher Personennahverkehr: Kommunen in der Hauptrolle	148
--	------------

Michael Bölke, Dr. Burkhard Huckestein und Prof. Dr. Andreas Troge

Umweltbundesamt Berlin

Kommunale Trinkwasserversorgung: Qualität und hohes Umweltschutzniveau langfristig sichern.....	151
--	------------

Dr. Holger Brackemann und Prof. Dr. Andreas Troge

Umweltbundesamt Berlin

Nachhaltige Entwicklung in Kommunen: "Lokale Agenda 21"	153
--	------------

Wulf Hülsmann und Prof. Dr. Andreas Troge

Umweltbundesamt Berlin

Fünf Thesen zur Flächeninanspruchnahme	156
---	------------

Gertrude Penn-Bressel und Prof. Dr. Andreas Troge

Umweltbundesamt Berlin

Kommunaler Klimaschutz: Innovationsmotor und Motivationsförderer.....	158
--	------------

Dr. Peter Pichl und Prof. Dr. Andreas Troge

Umweltbundesamt Berlin

Brücken über Grenzen

Dr. Henning Walcha
Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Der Band „Diskurs Kommunal 2003“ ist dem Themenkreis „Kommunen in Europa“ gewidmet. Wie im Herbst 2001¹ wurden auch diesmal „Akteure vieler Professionen“ gebeten, in kurzen Statements wichtige Impulse, zukunftsorientierte Projekte oder tragfähige Perspektiven zur Diskussion zu stellen. Die folgenden, offen formulierten Leitfragen dienten dabei als Orientierung:

Mit welchen Visionen und Zielen wollen bzw. können Kommunen den Herausforderungen begegnen, die im Zuge der wachsenden europäischen Zusammenarbeit an sie gestellt werden?

Welche konkreten Maßnahmen können Kommunen umsetzen, um im Rahmen der künftigen Entwicklung „Vorteile zu mehren“ oder „Nachteile zu lindern“?

Das Jahr 2003 kann möglicherweise als „Sternstunde“ der Kommunen in Europa bezeichnet werden. Der Europäische Konvent hat in der Plenarsitzung am 7. Februar 2003 die Weichen für eine größere Bedeutung und mehr Rechte für die Kommunen und Regionen in Europa gestellt. Im aktuellen Entwurf der Verfassung, vom Sekretariat des Europäischen Konvents am 24. Mai 2003 veröffentlicht, wird auf die regionale und kommunale Selbstverwaltung Bezug genommen (Artikel 1-5, Abs. 1). Damit stimmt aus kommunaler Sicht die Richtung für die abschließende Arbeit des Konvents, die weitere Formulierungsdebatte für den Entwurf des Verfassungsvertrages wird jedoch in den kommenden Monaten noch für Spannung in der Kommunalpolitik sorgen – Engagement der Akteure aus Städten und Regionen ist weiter gefragt.

Für die Konrad-Adenauer-Stiftung ist das Thema „Kommunen in Europa“ keine Unbekannte:

Im Jahr 1987 wurde gemeinsam mit der Fraktion der Europäischen Volkspartei im Europäischen Parlament mit dem Kongress „Kommunalpolitik in Europa“ in Luxemburg ein deutliches Zeichen gesetzt. Dies geschah in einer Zeit, in der noch nicht absehbar war, wie stark das politische Handeln der Europäischen Union die kommunale Realität bestimmen wird.²

1989 – kurz vor der Maueröffnung – veranstaltete die Konrad-Adenauer-Stiftung gemeinsam mit dem Land Niedersachsen den internationalen Kongress „Zukunft Stadt – City of the Future – Ville du Futur“. Experten aus verschiedenen europäischen Staaten diskutierten über Themen wie „Die Zukunft Europas und der Auftrag der Stadtpolitik“, „The Future of the City in Europe“, „Denken in europäischen Dimensionen – urbane Standortqualitäten erkennen und nutzen“, „Neue Produktionsformen – Anforderungen an Standorte und Infrastruktur in den Städten Europas“, „Economic Renewal – A Social Challenge: The British Experience in the 1980s“, „Europa auf dem Weg zur Umweltunion“. Die Themen und Fragestellungen klingen immer noch aktuell.³

Das letzte Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts hat entscheidende Veränderungen für Kommunen in Europa auf den Weg gebracht, z. B. die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in den Verträgen von Maastricht (1992) und Amsterdam (1997), die Diskussion um die praktische Verwirklichung der Daseinsvorsorge in Städten, Gemeinden und Kreisen, gleichzeitig der sprunghafte Anstieg kommunaler Vertretungen bei der Europäischen Union in Brüssel. All dies hat dazu geführt, dass Europa im Bewusstsein der Bürger und ihrer gewählten Mandatsträger ein bedeutender Faktor geworden ist. Gleichzeitig wuchs jedoch auch die Erkenntnis, dass die Geringschätzung kommunaler Kompetenz bei offiziellen Entscheidungen auf europäischer Ebene kein zukunftsweisender Handlungsrahmen ist. Mit der Vorlage des Verfassungsentwurfs im Konvent besteht nun die Chance, hier eine wirklich neue Richtung einzuschlagen.

Wie ein solcher Weg aus kommunaler Sicht aussehen könnte, wurde in den letzten Jahren ausführlich diskutiert. Im Sommer 2000 hat eine Kommunalpolitische Zukunftswerkstatt, zu der die Konrad-Adenauer-Stiftung nach Cadenabbia am Comer See eingeladen hatte, dazu ein Thesenpapier vorgelegt.⁴

Im Sommer 2002 trafen sich im Haus der Konrad-Adenauer-Stiftung in Brüssel kommunale Entscheidungsträger mit Landtags- und Bundestagsabgeordneten sowie Mitgliedern des Europäischen Parlaments und diskutierten die Situation vor dem Hintergrund der laufenden Arbeit des Europäischen Konvents.⁵

Der vorliegende Band greift Argumente aus der seit Jahren geführten Diskussion auf und stellt konkrete Lösungswege, nachahmenswerte Beispiele und weiterführende Überlegungen vor. Die Stellungnahmen aus Politik, Wissenschaft, Wirtschaft, Verwaltung und Verbänden knüpfen teilweise an Argumenten an, die im Band „Diskurs kommunal: Wissen schaffen, Zukunft gestalten“ im Jahr 2001 vorgestellt worden sind.¹

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“.⁴ Deshalb ist jetzt beides gefragt, vorbildliche Beispiele sowie innovative Lösungen für bestehende sowie absehbare Probleme. Wir brauchen dazu den Gedanken- und Ideenaustausch der Stadt-Akteure in einem Best-Practice-Forum: Dialog ist angesagt zum Bau von Brücken über Grenzen.

- (1) Diskurs Kommunal: Wissen schaffen, Zukunft gestalten, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Wesseling, 2001
- (2) Kommunalpolitik in Europa, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin, 1988
- (3) Zukunft Stadt, Internationaler Kongress Hannover, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin, 1989
- (4) Diskurs Europa, Arbeitspapier, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin, 2000
- (5) 1. Brüsseler Kommunalpolitisches Gespräch, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., 2002

Kommunale und regionale Selbstverwaltung endlich im Verfassungsentwurf der Europäischen Union!

Eine kommunale Zwischenbilanz zum EU-Verfassungskonvent vor der EU-Regierungskonferenz

*Dr. Heinrich Hoffschulte
Stadtdirektor a.D. / Oberkreisdirektor a.D.
Erster Vizepräsident des Europäischen RGRE*

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 weitere wichtige 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 Kreise 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.

Versucht man 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**, der früheren 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 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. Im Entwurf vom Februar 2003 war es bereits 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 Verfassungsstruktur, **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 Vertrag von Maastricht (dort Art. 3 b, jetzt 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. Oftmals haben

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 des **„Protokolls 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 müssten, 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 überlässt es die künftige Verfassung aber der nationalen (Verfassungs-) Gesetzgebung, ob ihre Parlamente oder einzelne Kammern ggf. eine solche Klage verlangen und ihre Regierung zur Vorlage beim EUGH zwingen können. Das erscheint akzeptabel, wenn es z. B. in Deutschland zu entsprechenden Regeln kommt, nach denen der **Bundestag** und ggf. auch der **Bundesrat** (jeweils einzeln) die Regierung dazu anhalten können.
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 (**Art. 8 des Verfassungs-Protokolls**). Auch das entspricht einer zäh immer wieder erhobenen Forderung des AdR selbst wie auch des RGRE und seiner Partner.
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.

Der Terminplan des EU-Konvents sieht eine Übergabe des Entwurfes an den Europäischen Rat bei seinem „Gipfel“ **am 20. Juni in Thessaloniki** vor. Aller Voraussicht nach sind dann wichtige Entscheidungen über die politischen Machtfragen noch offen.

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

Unsere Bürger werden ein sich „immer enger zusammenschließendes Europa“ (Art. 1 EU-V) mit bald **550 Millionen Bürgern** nur akzeptieren, wenn die Anwendung des zunehmenden Gemeinschaftsrechts auf die Bürger „vor Ort“ sich unter Berücksichtigung ihrer Situation und Anliegen, also „**so bürgernah wie möglich**“ vollzieht. Die Einheit Europas braucht diese Vielfalt und damit eine starke und möglichst unabhängige Selbstverwaltung als die dem Bürger nächsten Verwaltungsebenen 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.

Frankfurt am Main, die Europastadt

Petra Roth

Oberbürgermeisterin der Stadt Frankfurt am Main und amtierende Präsidentin des Deutschen Städtetages

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.

Frankfurt am Main nimmt eine wichtige Rolle beim Zusammenkommen der europäischen Großstädte ein. Es ist bezeichnend, dass in Frankfurt die Europäische Zentralbank angesiedelt wurde, eine der wichtigsten europäischen Institutionen, was damals als "the natural choice" verstanden wurde.

Frankfurts Rolle als Europastadt ist für uns eine willkommene Herausforderung. Die europäische Ebene mit ihren zusätzlichen Aufgaben für eine Kommune ist bedeutsam für die Entwicklung von Großstädten im 3. Jahrtausend: Die Schnelllebigkeit der Zeit mit ihren zunehmend drastischeren Veränderungen erfordert einen weiten Blick und mutige Maßnahmen; es ist längst nicht mehr ausreichend, sich ums lokale Uhrtürmchen oder den Brunnen auf dem Marktplatz zu drehen, sondern es sind klare Leitvorstellungen notwendig, die langfristig umzusetzen sind. Die Stadt Frankfurt hat sich die europäische Integration auf ihre Fahnen geschrieben.

In Frankfurt haben wir uns frühzeitig auf den Bedeutungszuwachs eingestellt: Mit unserem Europa-Büro tragen wir im Kleinen dazu bei, die Gemeinschaft der europäischen Staaten mit Leben zu erfüllen. Der Gedanke der Partnerstädte wird unter Intensivierung der vorhandenen Kontakte gepflegt; dies alles muss möglich sein trotz der Notwendigkeit zum Sparen.

Das erfordert zusätzliche Anstrengungen der kommunalen Spitzen in Politik und Verwaltung. Hier muss sich deren Kompetenz erweisen. Das internationale Geschäft

in der Wirtschaft - heute spricht man gern von Globalisierung - benötigt als Pendant enge Kontakte zwischen den Verwaltungen der Großstädte.

Ich bin eingebunden im Exekutivkomitee von "Eurocities", einem Verband von gut 120 Großstädten in 14 Ländern der Europäischen Union und 17 weiteren europäischen Staaten, der 1986 gegründet wurde. Auf der Generalversammlung im November in Barcelona wurde eine Resolution an den EU-Konvent verabschiedet.

Denn die führenden europäischen Großstädte wollen ein bürgernahes und dezentral organisiertes Europa. Wir erwarten von der neuen Verfassung für die Europäische Union ein verankertes Selbstverwaltungsrecht mit finanzieller Eigenverantwortung für die Städte. Wichtig ist für uns auch ein Klagerecht.

Enge Mitarbeiter von mir engagieren sich beim Treffen von Spitzenbeamten der "Chief Executive International Network" (CEIN) sowie von "Eurorings" und laden diese Gremien zu Tagungen nach Frankfurt ein.

Denn die Städte haben ähnliche Probleme, die aufgrund nationaler Gesetzgebungen zu unterschiedlichen Lösungsansätzen führen, wodurch es sinnvoll ist, sich gegenseitig Anregung und Rat zu geben.

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.

Aber gemeinsam sind die Städte stark - weil wir es sind, die Europa gestalten. Deshalb haben auch die drei deutschen kommunalen Spitzenverbände in diesem Jahr in Brüssel ein gemeinsames Büro eröffnet. Deutschland muss zudem mehr von seinen hochqualifizierten Fachkräften, die mit der kommunalen Selbstverwaltung vertraut sind, in die Brüsseler EU-Verwaltung entsenden.

Mir schwebt eine langfristige historische Perspektive vor Augen, wenn ich an den wichtigsten Repräsentationssaal der Stadt Frankfurt am Main denke, an den "Kaisersaal". Dort wurden in früheren Jahrhunderten die Krönungsbankette des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation gefeiert. An den Wänden hängen die Kaiserporträts, angefangen bei Karl dem Großen. Er regierte ein Gebiet, das heute dem Kern der EU entspricht. Das verweist darauf, dass viele dieser Herrscher weniger Deutsche als eher Europäer waren. Deshalb ist dieser Saal ein europäischer

Ort. Die historische Betrachtung eröffnet Alternativvorstellungen zur möglichen Entwicklung politischer Strukturen. Wer weiß, ob Städtebünde wie die Hanse nicht in Zukunft wieder eine tragende Bedeutung erlangen könnten? Frankfurt ist offen für innovative Optionen und entschlossen, die politische Neuerungen in Europa mitzugestalten.

Europa lebt durch Kommunen

Stefan Gläser

Oberbürgermeister a.D. der Stadt Wertheim

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Städtetages Baden-Württemberg

1. Europa kann sich nur von dorthin entwickeln, wo die Menschen leben, von den Städten und Gemeinden. Alle Kommunen der europäischen Gemeinschaft formen den Begriff Europa und geben diesem Inhalt. Europa lebt also durch die Kommunen und diese wiederum durch ihre Bürger. Nur wenn es gelingt, das letzte, aber entscheidende Glied der Kette, die Bürger, von den Zielsetzungen und Handlungsweisen der europäischen Union zu überzeugen und diese sich damit identifizieren können, wird die europäische Idee auch wirklich erfolgreich sein.
2. Ein elementares Instrument ist dazu die Erhaltung der Kommunalen Selbstverwaltung und deren Verankerung im EU-Vertrag. Kommunale Selbstverwaltung ist das Recht und die tatsächliche Fähigkeit der Kommunen im Rahmen der Gesetze einen wesentlichen Teil der öffentlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zum Wohl ihrer Bürger zu regeln und zu gestalten. Die Europapolitik muss sich demzufolge an der Kommunalpolitik orientieren, denn die Auswirkungen betreffen nahezu alle kommunalen Aufgabenfelder. Die Kommunen benötigen, um alle Aufgaben bürger- und sachgerecht erfüllen zu können, genügend eigenverantwortlichen Gestaltungsspielraum und dürfen nicht zu reinen Aufgabenerfüllern degradiert werden. Europäische Politik muss die Grundversorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungen von allgemeinen sozialen und wirtschaftlichen Interessen im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge garantieren. Dabei ist es für die Kommunen wichtig, klare und übersichtliche Rahmenbedingungen zur Aufgabenerfüllung zu erhalten, um rasch, wirtschaftlich und effizient arbeiten zu können. Die Kompetenzen der verschiedenen Ebenen innerhalb Europas müssen klar und unter strikter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips abgegrenzt werden. Bspw. sollte die Vorschriften und Regelungen der europaweiten Ausschreibung bei öffentlichen Baumaßnahmen noch einmal auf den Prüfstand gestellt werden. Ebenso wäre eine Überprüfung der europäischen finanziellen Zuwendungsmöglichkeiten ratsam.
3. Die Kommunen ihrerseits müssen so früh wie möglich ihre kommunalen Interessen formulieren und in den Meinungsbildungs- und Gesetzgebungsprozess auf europäischer Ebene einbringen. Durch die Bildung des europäischen Konvents wurde eine Plattform geschaffen, die es ermöglicht, die kommunalen Interessen

in gebündelter Form durch ihre Vertreter an die europäischen Entscheidungsträger weiterzugeben. Diese Verflechtung gilt es nicht nur aufrechtzuerhalten, sondern weiter auszubauen. Die wichtigste Forderung der Kommunen ist also der ständige Dialog und Basisbezug zu den Kommunen.

4. Die Kommunen haben bereits seit vielen Jahren, als die europäische Idee noch in Kinderschuhen steckte, erfolgreich und nachhaltig an einem vereinten Europa gearbeitet und zwar durch den Auf- und Ausbau ihrer Städtepartnerschaften. Auf diesem Weg wurden nicht nur gesellschaftliche Beziehungen im Bereich Kultur-, Schüler- und Jugendaustausch gepflegt, sondern vielmehr erfolgte auch ein Austausch der Erfahrungen und Tätigkeiten in Bereichen der Politik und Verwaltung. Diese Form der europäischen Integration und Vereinigung gilt es zu intensivieren, denn sie bietet unseren Bürgerinnen und Bürgern ein Europa zum Anfassen, das durch die direkten Kontakte bestens dazu geeignet ist, Vorteile zu mehren und Nachteile zu lindern.

Stärkung der Städte in Europa

Dr. Martin Kummer

Oberbürgermeister der Stadt Suhl/Thüringen

Die europäische Einigung als Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion wird auf Dauer erfolgreich und für die Bewohner anziehend sein, wenn es gelingt, die Potenzen und Fähigkeiten der Städte und Gemeinden in tausendfacher Variation einzubringen. Dabei wird den Städten als den Räumen mit Jahrhunderte langer Kulturtradition eine besondere Rolle zufallen.

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. Die Stadt Suhl bildet z.B. gemeinsam mit fünf weiteren Städten – Meiningen, Zella-Mehlis, Oberhof, Hildburghausen, Schmalkalden – einen Verbund mit dem Ziel, die Stärken zu bündeln, um im Wettbewerb bestehen zu können.

Die Unterstützung der Städte bedeutet auch, ihre eigenständige Zusammenarbeit in Europa zu fördern. Dabei geht es nicht mehr um „offizielle Begegnungen“, sondern um den Austausch von Erfahrungen der Partner zu Tagesproblemen, die in jedem Land Europas bestehen. Insbesondere sei hier die Zusammenarbeit im Bereich der Daseinsvorsorge genannt, so auf den Gebieten Wasser und Abfall.

Die Stadt Suhl unterhält seit vielen Jahren direkte partnerschaftliche Beziehungen mit Bègles (F), Lahti (FIN), Leszno (PL), Kaluga (RUS), Budweis (CZ) und Smoljan (BG). Gute Beispiele gibt es mit gemeinsamen Projekten dieser Partnerstädte. Jedoch sind die Möglichkeiten bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Städtepartnerschaften sind Bindeglieder in der EU und praktische Beispiele für viele Bewohner geworden.

Zusammenfassend gilt: Die Stärkung der Städte in Europas muss ein zentraler Punkt von Strukturpolitik werden, um die Potenzen dieser Gemeinwesen für die europäische Kultur zu erhalten und den folgenden Generationen zu übergeben.

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, 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 Aufgabengebiete 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 erläuterten 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 gerade tagenden 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 der bisher oft als Last angesehenen „Europa“ einen dauerhaften Nutzen zu ziehen.

Kommunale Partnerschaften als Beitrag zu einem vereinten Europa

Heinz Paus

Bürgermeister der Stadt Paderborn

Nach dem Ende des zweiten Weltkrieges stand die Politik vor der Aufgabe, die Versöhnung der ehemaligen Kriegsgegner voranzutreiben. Durch die Gründung der Städtepartnerschaften sollte die Verständigung der Menschen verschiedener Länder auf der kommunalen Ebene unterstützt werden. Heute haben sich in über 6.000 Gemeinden, Städten, Kreisen und anderen Gebietskörperschaften Initiativen europäischer Bürgerinnen und Bürger zusammengeslossen, wodurch die „kommunale Außenpolitik“ einen wichtigen praktischen Beitrag zur Verwirklichung der Einheit Europas leistet. Nicht zuletzt können Städtepartnerschaften auch ein Impuls für unternehmerische Zusammenarbeit sein und damit den jeweiligen Wirtschaftsstandort stärken.

Die Stadt Paderborn hat insgesamt sechs Städtepartnerschaften/ -freundschaften mit anderen Städten vereinbart. Charakteristisch für die meisten dieser Partnerstädte ist, dass sie zum einen Universitätsstandorte sind und zum anderen jeweils Zentrum christlicher Kirchen sind. Auch die Zahl der Einwohner ist mit der Paderborns (circa 140.000) in etwa vergleichbar.

Die Städteverbindung zwischen der in Frankreich gelegenen Stadt Le Mans und Paderborn existiert bereits seit Jahrhunderten. Im Jahr 836 wurden die Reliquien des Hl. Liborius von Le Mans nach Paderborn gebracht und ein Bund ewiger Bruderschaft zwischen beiden Kirchen geschlossen. Heute erinnert das alljährlich stattfindende Liborifest an dieses historische Ereignis. Die Beziehungen zwischen den beiden Städten haben sich auch in wirklich schlimmen Zeiten bewährt. Dem Inhalt aus der offiziellen Freundschaftsurkunde aus dem Jahr 1967 ist zu entnehmen, dass Paderborn und Le Mans die freundschaftliche Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland als Beitrag zur Einigung Europas und zur Erreichung des Friedens der Völker anstrebten.

Hintergrund der 1975 vereinbarten Partnerschaft zwischen den Städten Bolton und Paderborn war unter anderem die bereits seit Jahren bestehende Städtefreundschaft zwischen den Städten Le Mans und Bolton. Mittlerweile gibt es kaum einen Verein in Paderborn, der keine Verbindungen nach Bolton oder Le Mans hat. Pro Jahr sind etwa 3.000 bis 4.000 Menschen zwischen den drei Partnerstädten unterwegs.

Mit Belleville in den Vereinigten Staaten wurde im Jahr 1990 erstmals eine Freundschaft mit einer Stadt geschlossen, die außerhalb von Europa liegt.

Die Stadt Belleville und die sie umgebende Region waren insbesondere im 19. Jahrhundert das Ziel deutscher Auswanderer, auch aus dem Raum Paderborn.

Die Städtefreundschaft mit der Stadt Pamplona in Spanien ist mit den bereits seit vielen Jahrhunderten bestehenden Beziehungen zwischen den Bürgerinnen und Bürgern der beiden Städte zu begründen. Schon zu Zeiten Karls des Großen weilten Gesandte aus Navara in Paderborn. Während einer großen Pilgerfahrt von Paderborn nach Santiago de Compostella im Jahre 1076 war die Stadt Pamplona eine Hauptstation der Reise. Seit dieser Zeit gab es über Jahrhunderte hin einen Jakobsweg von Paderborn aus mit Pamplona als wichtiger Etappe. 1978 gründeten sich in Paderborn und Pamplona deutsch-ausländische Gesellschaften, durch deren Initiative kam es dann 1992 zum offiziellen Abschluss der Freundschaft.

Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs wollten die Bürger Paderborns Kontakte mit Bürgern osteuropäischer Städte aufnehmen und dort ganz konkret helfen. Als man von den Interessen der Stadt Przemysl in Polen an einer Städtefreundschaft mit einer deutschen Stadt erfuhr, war schnell eine Partnerstadt gefunden. Die offizielle Freundschaftsurkunde wurde zwar erst 1993 unterzeichnet, aber schon in den Jahren vorher gab es rege Kontakte.

Die Städtefreundschaft zwischen Paderborn und der ungarischen Stadt Debrecen ist durch die Kontakte zwischen den Universitäten der Städte Paderborn und Debrecen in den 70er Jahren hervorgerufen worden. Nachdem sich in beiden Städten ein Deutsch-Ungarischer Freundeskreis gegründet hatte, konnte ebenfalls im Jahr 1994 die Freundschaft der beiden Städte offiziell besiegelt werden.

Veränderung der Initiativen und Inhalte

Die Initiativen zu den einzelnen Städtepartnerschaften haben sich in den vergangenen Jahrzehnten verändert. Während zu Beginn (Le Mans und Bolton) noch die Stadt Paderborn „Motor“ und Träger der Verbindung war, liegen bzw. lagen Gründung und Pflege der nachfolgenden Partnerschaften vorrangig in den Händen der deutsch-ausländischen Gesellschaften.

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. Die Stadt Paderborn ist in den vergangenen Jahren stark gewachsen und inzwischen wie auch beispielsweise Le Mans und Bolton eine internationale Stadt. Nahezu ein Zehntel der Bevölkerung Paderborns ist nichtdeutscher Herkunft. Hinzu kommen in etwa gleicher Zahl deutschstämmige Spätaussiedler aus dem Osten Europas. Naturgemäß bestehen bei einer solch hohen Zahl von Immigranten Akzeptanzprobleme bei der „alteingesessenen“ Bevölkerung. Hier können die Städtepartnerschaften mit dazu beitragen, die Offenheit gegenüber diesen Menschen zu fördern, sie als Chance für die Entwicklung Paderborns zu begreifen, sie zu ermutigen, sich auf unsere Gesellschaft einzulassen, andererseits aber auch ihre eigene Herkunft und Kultur nicht zu vergessen. Beispiele für die städtepartnerschaftlichen Aktivitäten in diesem Jahr sind das traditionelle Treffen der Jugendorchester im April in Paderborn oder das internationale Partnerschaftstreffen in Le Mans. Im Mai werden im Rahmen des zehnjährigen Partnerschaftsjubiläums in Przemysl Paderborner Kulturtage stattfinden, bei denen eine ganze Reihe Paderborner Künstler mitwirken werden. Zum Liborifest soll das Europawochenende dann im Zeichen Przemysls stehen. Auch spanische Jubiläen stehen ins Haus: Die Deutsch-Spanische Gesellschaft wird im Mai ihr 25jähriges Bestehen feiern. Der Spanische Elternverein Paderborn kann auf 30 Jahre zurückblicken.

Unterschiedliche Bedeutung der einzelnen Partnerschaften

Es zeigt sich, dass gerade die Städtefreundschaften zu den osteuropäischen Kommunen auch heute noch eine hohe Bedeutung beim Abbau von Vorurteilen haben. Zwar besteht nach dem Fall des Eisernen Vorhangs für alle interessierten Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, die osteuropäischen Länder stärker zu bereisen und ihre Kulturen, Sprachen und Gewohnheiten besser kennen zu lernen. Dennoch sehen vor allem viele Jugendliche den Besuch eines osteuropäischen Landes immer noch mit Vorbehalten. Dies mag zum einen mit mangelnden Sprachkenntnissen zusammenhängen, ist aber auch mit einer eher skeptischen Erwartungshaltung zu begründen, denen oft unbegründete Vorurteile zugrunde liegen. In diesem Bereich können die Städtepartnerschaften dazu beitragen,

Verständnis und Toleranz gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern in Osteuropa zu fördern, und das Interesse an diesen Ländern zu vergrößern.

Die Städtefreundschaften zu den Kommunen in Osteuropa konnten auch dazu beitragen, diese beim Ausgleich der wirtschaftlichen Benachteiligung zu unterstützen. So konnte seit dem Bestehen der Partnerschaft mit der Stadt Przemysl in Polen eine Vielzahl an Hilfstransporten und Spendenaktionen aufgrund der Initiative des Freundeskreises Paderborn – Przemysl durchgeführt werden. Die Mitarbeiter des Stadtentwässerungsbetriebes Paderborn haben ihre Kollegen in Przemysl beim Entwurf zur Sanierung des Kanalnetzes von Przemysl unterstützt. Die Unterstützung fand sowohl vor Ort in Przemysl durch Paderborner Mitarbeiter als auch durch Besuche der polnischen Mitarbeiter in Paderborn statt; so gelang es, gemeinsam einen millionenschweren EU-Zuschuss für Przemysl einzuwerben.

Während die „jungen“ Partnerschaften mit den osteuropäischen Kommunen dazu beitragen, Vorurteile abzubauen und Interesse zu wecken, geht es speziell bei den „ältesten“ Städtepartnerschaften mit Le Mans und Bolton darum, die etablierten Partnerschaften immer wieder neu zu beleben. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass das Interesse der Jugendlichen an einem Schüleraustausch mit Le Mans oder Bolton zurückgegangen ist. Möglicherweise kann dies dadurch erklärt werden, dass heute viele Jugendliche bereits als Kinder Frankreich und England oder auch Spanien mit ihren Eltern bereist haben und deshalb nach „aufregenderen“ Reisezielen suchen. Auf der anderen Seite sinkt gerade in Frankreich und England der Anteil an deutsch lernenden Schülern zu Gunsten der spanischen Sprache. Um diesem Trend entgegen zu wirken, müssen diese Städtepartnerschaften mit neuen Inhalten gefüllt werden. Denkbar ist es beispielsweise, die bei vielen Schülern vorgeschriebenen Betriebspraktika oder die praktische Ausbildung von Berufsschülern in stärkerer Kooperation mit Le Mans bzw. Bolton durchzuführen, um durch verbesserte Sprachkenntnisse die Chancen am Arbeitsmarkt zu erhöhen. Erste Vereinbarungen hierzu bestehen bereits.

Ausblick

Insgesamt besitzen die Städtepartnerschaften der Stadt Paderborn einen hohen Stellenwert sowohl im politischen, wirtschaftlichen als auch im schulischen und privaten Bereich. Die freundschaftlichen Beziehungen zu den Partnerstädten und die internationalen Kontakte finden ihre breite Basis im ehrenamtlichen Engagement unterschiedlicher Institutionen, Vereine, Schulen und Gruppen in unserer Stadt. Sie alle leisten einen unverzichtbaren Beitrag, dass Paderborn sich seinen Gästen als weltoffene, internationale Stadt präsentieren darf. Es herrscht eine recht gute Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung und den Vertretern des Rates, so dass zahlreiche Veranstaltungen und Austausche gemeinsam durchgeführt werden. Bedeutsam ist dabei natürlich auch die Arbeit der Freundeskreise und der deutsch-

ausländischen Gesellschaften, durch sie werden weitere Freundschaften geknüpft und bereits bestehende noch vertieft.

Für die Zukunft ist zu wünschen, dass die Partnerschaftsarbeit der Stadt Paderborn auf dem bisherigen Niveau weitergeführt werden kann, da die bestehenden Verbindungen zu den unterschiedlichen Regionen einen unverzichtbaren Beitrag zur Verwirklichung der Einheit Europas und zur Entwicklung einer europäischen Identität darstellt.

Von der Peripherie des Ostblocks ins Herz Europas

Manfred O. Ruge

Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Erfurt

Erfurt mit seinen rund 200.000 Einwohnern liegt als Landeshauptstadt des Freistaates Thüringen nicht nur in der Mitte Deutschlands, sondern im Herzen des zusammenwachsenden Europas.

Erfurt ist mit über 1250 Jahren Geschichte die älteste Großstadt Mitteldeutschlands. Ihre Entwicklung wurde wesentlich durch die Lage an einer der bedeutendsten Handelsstraßen Europas, der "via regia" von Paris nach Kiew, bestimmt. Diese kreuzte sich hier mit der "Nürnberger Geleitstraße", einer wichtigen Handelsstraße von Nord nach Süd. Der weitgehend erhaltener Stadtkern zeugt von einer langen Geschichte als europäischem Handelszentrum. Mit den Spuren von Luther und Bach und kulturhistorischen Zeugnissen wie der "Bibliotheca Amploniana" ist Erfurt ein wichtiger Ort der kulturellen Identität Europas.

Die zentrale Lage hat die Entwicklung der Stadt in den zurückliegenden Jahrhunderten maßgeblich beeinflusst. Die politische Teilung Deutschlands nach 1945 hat diese Traditionen beschädigen, nicht aber gänzlich zerstören können. Heute hat die Stadt die Chance, neue Kraft aus ihrer Lage zu schöpfen. Entlang der alten "via regia" verläuft heute die Autobahn A 4 als wichtigste Ost-West-Verbindung in Zentraleuropa. Durch den Bau der A 71/A 73 entsteht im Raum Erfurt ein wichtiges Autobahnkreuz. Die Anbindung an Süddeutschland und Südeuropa wird entscheidend verbessert. Zu hoffen ist, dass der begonnene, vom Bund jedoch immer wieder verzögerte Bau der ICE-Trasse Nürnberg-Erfurt-Berlin zügig realisiert wird. Erfurt läge dann an einer der wichtigsten transeuropäischen Nord-Süd-Verbindungen (Verona-Malmö).

Wir dürfen uns aber nicht allein auf die Verbesserung der Verkehrsanbindung verlassen, denn dann besteht die Gefahr, zu einem reinen Transitraum entlang einer wichtigen Verkehrssachse von Ost nach West zu werden. Um sich dauerhaft als attraktiver Wirtschaftsstandort in Europa zu etablieren, ist es notwendig, sich auf vielfältigen Ebenen in ein europäisches Beziehungsgeflecht einzuordnen. Dabei konzentriert sich die Stadt insbesondere auf zwei Handlungsfelder.

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. Die Rolle Erfurts ist dabei durch die Bedeutung als wirtschaftliches Zentrum des Bundeslandes sowie Zentrum von Sport und Medien gekennzeichnet. Weimar tritt insbesondere als kulturelles Zentrum mit europaweiter Bedeutung (Kulturstadt 1999, Klassikerstätten) in Erscheinung, während Jena als Hochschul-, Forschungs- und Technologiezentrum wahrgenommen wird. Die verstärkte Kooperation in der Region ist einer der Wege, den wir beschreiten, um von den Chancen der europäischen Einigung zu profitieren.

Ein zweiter Weg ist die Intensivierung vielfältiger Kontakte in alle Teile Europas. Die besondere Gunstsituation Erfurts im Vergleich zu Städten aus den westlichen Bundesländern liegt darin, dass neben den seit Jahrzehnten bestehenden Kontakten in Länder des ehemaligen Ostblocks Verbindungen in die "westlichen" Länder aufgebaut wurden. Dies gilt nicht nur für vielfältige Kontakte von Bildungseinrichtungen, Unternehmen, Vereinen und Initiativen, sondern insbesondere auch für ein umfangreiches Netz an Städtepartnerschaften.

Zwischen 1971 und 1984 wurden Freundschaftsverträge und Arbeitsvereinbarungen mit Győr (Ungarn), Kalisz (Polen), Vilnius (Litauen) und Lowetsch (Bulgarien) abgeschlossen. Bereits 1988 kamen Partnerschaften mit Lille (Frankreich) und Mainz hinzu, die nach der "Wende" durch Kooperationsvereinbarungen mit den Städten Essen und Augsburg ergänzt wurden. Dieses Beziehungsgeflecht wurde inzwischen durch Partnerschaften mit den Städten Tucuman (Argentinien), Shawnee/Kansas (USA), Yan'an (VR China) und Haifa (Israel) über Europa hinaus ausgedehnt.

Diese Partnerschaften sind wichtig, um die für die Bürgerinnen und Bürger oft abstrakten Begriffe der "Europäischen Einigung", „Osterweiterung“ und "Globalisierung" durch konkrete Begegnungen und Projekte mit Leben zu erfüllen. So wie wir beim Aufbau bzw. der Neuorganisation der Stadtverwaltung von Mainz, Essen und Augsburg profitieren konnten, möchten wir unsere Erfahrungen an Partner in den künftigen Mitgliedsstaaten der EU weiter geben.

Die skizzierten Bemühungen sollen in Zukunft weiter intensiviert werden. Gelingt dies, so hat Erfurt die Chance, eine Brückenfunktion zwischen europäischen Städten und Regionen zu übernehmen.

Lokale Demokratie stärken und die europäische Demokratie verwirklichen - Zur Rolle der Städte im politischen Mehrebenensystem der Europäischen Union

Fritz Schramma

Oberbürgermeister der Stadt Köln

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts befindet sich der europäische Integrationsprozess in einer der spannendsten Phasen seiner 50-jährigen Erfolgsgeschichte: Die vom Europäischen Rat 2000 in Nizza beschlossene und im Dezember 2001 in Laeken auf den Weg gebrachte Reform der europäischen Verträge soll 2004 in eine Europäische Verfassung münden, und mit der Erweiterung auf 27 oder sogar noch mehr Mitglieder wird die Teilung Europas nach den demokratischen Revolutionen in Mittelosteuropa endlich auch in der Europäischen Union überwunden.

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.

Das „europäische Sozialmodell“ ist im wesentlichen die historische Leistung der Städte und Kommunen. Sie bilden die den Bürgerinnen und Bürgern nächste politische Einheit und fördern gerade dadurch bürgerschaftliches Engagement, demokratische Willensbildung sowie sozialen Zusammenhalt. 80 Prozent der Europäerinnen und Europäer leben in Städten, 20 Prozent in Ballungsräumen mit mehr als 250.000 Einwohnern. In den Städten bilden und bündeln sich die intellektuellen, kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Ressourcen, mit denen sich Europa im globalen Wettbewerb wirtschaftlich und politisch behaupten kann. Die europäischen Institutionen sind folglich so sehr auf die Städte angewiesen wie diese auf sie, um europäische Politiken wirksam und hinreichend demokratisch legitimiert durchführen zu können. „Die europäischen Städte entstehen zusammen mit Europa,

und in gewissem Sinne sind sie es, die Europa erst hervorbringen“ (Leonardo Benevelo). Der Herausbildung der Nationalstaaten gingen sie voraus, und sie werden den Wandel der politischen Systeme im Zuge der Globalisierung sicherlich unveränderter überstehen als diese.

So ist zum Beispiel die Stadt Köln als römische Gründung von Beginn an europäisch. Die Pflege guter nachbarschaftlicher Beziehungen gehörte von früh an zum Selbstverständnis der städtischen Politik. Köln war Mitglied des 1254 gegründeten `Rheinischen Städtebundes´ und zählte zu den führenden Mitgliedern des wichtigsten mittelalterlichen Städtebundes, der Hanse. Als historische Zentren des Handels standen die rheinischen Städte spätestens seit dem 12. Jahrhundert von Basel bis Rotterdam miteinander in regem kulturellen und wirtschaftlichen Kontakt. Insbesondere die großen unter ihnen betrieben von früh an eine eigene Außenpolitik. Rückblickend wird die Schaffung des europäischen Binnenmarktes somit zur späten Einlösung eines Projektes, das in den Fernhandel treibenden und – anders als die später gebildeten Nationalstaaten – so immer schon europäisch ausgerichteten Städten seinen Ausgangspunkt nahm. Von den Schranken der Nationalökonomie befreit und um demokratische Institutionen und selbstbewusste Bürgergesellschaften bereichert, knüpfen diese Städte jetzt an jahrhundertealte, transnationale Verbindungen an.

Europa und Köln – dafür steht vor allem ein Name: Konrad Adenauer, von September 1917 bis zu seiner erzwungenen Amtsenthebung durch die Nazis am 13. März 1933 und vom 4. Mai bis 6. Oktober 1945 Oberbürgermeister der Stadt. Als Bundeskanzler führte er die Bundesrepublik Deutschland in den Westen und wirkte maßgeblich mit an der europäischen Integration, vielleicht der nachhaltigste Kölner Beitrag zum Zusammenwachsen Europas. Am 18. April 1951 unterzeichnete Konrad Adenauer zusammen mit den Außenministern aus Frankreich, Italien, Belgien, den Niederlanden und Luxemburg den Vertrag über die Gründung der Montanunion. Mögen aus Sicht der Nachbarländer strategische Gesichtspunkte im Vordergrund gestanden haben, so besiegelte dieser Beschluss die endgültige Bindung Deutschlands an die westliche Tradition von Aufklärung und Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Freiheit. Spätestens der Fall der Mauer im Jahre 1989 bestätigte die Richtigkeit und Weitsicht von Adenauers Politik, wurde so doch der Weg frei, den mittelost- und osteuropäischen Staaten demokratische Wahlen zu ermöglichen, die Deutschlandfrage im Sinne des Westens zu lösen und die Europäische Union im kommenden Jahr um zehn weitere Mitgliedsstaaten zu erweitern.

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 zusammen wachsenden Europa durch weitere Motive und

neue Instrumente der Zusammenarbeit ergänzt. Dazu zählen insbesondere die europäischen Städtenetzwerke als kommunale Interessensverbände gegenüber den europäischen Institutionen und Foren des interkommunalen Austausches sowie die grenzüberschreitende, projektgebundene Zusammenarbeit zwischen kommunalen, privatwirtschaftlichen und wissenschaftlichen Partnern auf Zeit.

Neben dem Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) nutzt die Stadt Köln dafür vor allem das 1986 gegründete Städtenetzwerk EUROCITIES, dem sie seit 1993 als Mitglied angehört. Die Beteiligung an europäischen Projekte bildet eine weitere zentrale Säule der europäischen und internationalen Zusammenarbeit der Stadt Köln. Sie leisten einen wichtigen Beitrag zur Förderung städtischer Aufgaben und der lokalen und regionalen Wirtschaft. Neben dem finanziellen und wirtschaftlichen Mehrwert bieten diese Projekte eine hervorragende Chance, von den Erfahrungen anderer europäischer Städte und Institutionen zu lernen, Modernisierungs- und Innovationspotentiale zu erschließen sowie im regelmäßigen Kontakt mit der EU-Kommission städtische Anliegen zu befördern und somit die Spielräume kommunaler Selbstverwaltung im politischen Mehrebenensystem der Europäischen Union zu erweitern.

Mit der europäischen Integration verändern sich tradierte Verfahren der politischen Meinungs- und Willensbildung. So können die Städte gegenüber der EU-Kommission und dem Europäischen Parlament oft unvermittelter auftreten als dies im bundesrepublikanischen Kontext der Fall ist. Die Städte stehen deshalb vor einer doppelten Herausforderung: Auf vertikaler Ebene müssen sie ihre kommunalen Interessen und Rechte in einem komplizierter gewordenen Gebilde sich durchdringender und überlagernder, bisweilen gegeneinander oder aneinander vorbei agierender staatlicher und politischer Institutionen wirkungsvoll durchsetzen und regional wie überregional vernetzen. Und auf horizontaler Ebene sind sie gefordert, die verschiedenen kommunalen Handlungsfelder auf diese politischen Prozesse und Rechtssetzungen hin auszurichten, zu qualifizieren und aktions- wie reaktionsfähig zu machen. Städtische Europaarbeit wird somit zur Gemeinschaftsaufgabe, die zwar von einer Stelle koordiniert werden muss, aber nur in konzeptioneller Abstimmung und arbeitsteiliger Zusammenarbeit umgesetzt werden kann. Die europäischen Institutionen sind ihrerseits gefordert, die lokalen Gebietskörperschaften als demokratisch legitimierte Partner anzuerkennen und die lokale Perspektive bei der Gestaltung europäischen Politik in angemessener Form zu berücksichtigen.

Die kommunale Selbstverwaltung gehört zum Wesenskern der deutschen Verfassung. Die `Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung´ des Europarates wurde von der überwiegenden Zahl der EU-Mitgliedsstaaten sowie von allen Beitrittsländern ratifiziert. Und als erstes Vertragswerk der EU würdigt die Grundrechtscharta die lokale Ebene als ein Wesenselement der europäischen

Demokratie. Es ist deshalb nur folgerichtig, das Recht auf kommunale Selbstverwaltung jetzt auch in der Europäischen Verfassung zu verankern und die städtische Dimension in alle relevanten Politikfelder der Europäischen Union zu integrieren. Nur dann wird der Auftrag des Europäischen Konvents einzulösen sein.

Leitender Gedanke der Europäischen Verfassung muss sein, die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger als dem eigentlichen Souverän zu stärken, Partizipation zu fördern und europäische Gesetzgebung so flexibel zu gestalten, dass sie in ihrer Umsetzung lokalen und regionalen Erfordernissen angepasst werden kann. Subsidiarität schließt die Städte und Kommunen als die den Bürgerinnen und Bürgern nächste demokratisch legitimierte Ebene zwingend mit ein.

Für eine europäische Kommunalpolitik liefert das am 25. Juli 2001 veröffentlichte Weißbuch 'Europäisches Regieren' eine Reihe interessanter und unterstützenswerter Empfehlungen. Noch einen Schritt weiter geht das Europäische Parlament, das am 14. Januar 2003 mit großer Mehrheit die Entschließung zur 'Rolle der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im europäischen Aufbauwerk' verabschiedet und damit den Forderungen der europäischen Kommunalverbände Nachdruck verliehen hat. So bekräftigt das Europäische Parlament das Prinzip der Gemeinschaftsmethode. Und um die Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger zur Weiterentwicklung des europäischen Projekts nachhaltig zu sichern, plädiert das Europäische Parlament dafür, sich von einer "hierarchischen und pyramidalen Sichtweise" zu verabschieden und "neue Methoden der Partizipation" zu entwickeln, in denen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Vorbereitung gemeinschaftlicher Beschlüsse und der Umsetzung europäischer Politik eine größere Mitwirkung eingeräumt wird. Mit ihren konkreten Änderungsvorschlägen bietet die Entschließung darüber hinaus eine hervorragende Grundlage für ein kommunales Kapitel in der künftigen Europäischen Verfassung.

Um der besonderen Verantwortung gerecht zu werden, die Städte und Kommunen für den europäischen Integrationsprozess tragen, wandten sich die elf deutschen EUROCITIES-Mitglieder in der am 22. Oktober 2002 veröffentlichten Kölner Erklärung an den Europäischen Konvent und bekräftigten darin ihre Forderung nach der

- Verankerung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung in der künftigen europäischen Verfassung
- Entwicklung verbindlicher Konsultationsverfahren zwischen den europäischen Institutionen und den europäischen Kommunalverbänden bei europäischen Gesetzesvorhaben
- konsequente Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips
- Sicherung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zur Grundversorgung der Bevölkerung in den Städten und Kommunen

- angemessenen kommunalen Repräsentanz im Ausschuss der Regionen
- Integration der städtischen Dimension in allen relevanten Politikfeldern der EU.

Der Europäische Konvent und die anschließende Regierungskonferenz stehen jetzt vor der historischen Aufgabe, mit der Ausarbeitung der neuen Europäischen Verfassung die lokale Demokratie zu stärken und die europäische Demokratie zu verwirklichen. Diese Chance gilt es zu nutzen.

Stuttgart als Partner im Prozess europäischer Politikgestaltung

Dr. Wolfgang Schuster
Oberbürgermeister der Stadt Stuttgart

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.

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, 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

Das drei Säulenmodell

Als Grundlage der konkreten Ausgestaltung der Koordinierung von europabezogenen Aktivitäten im Rahmen des Stuttgarter Ansatzes fungiert das sog. „Stuttgarter drei Säulenmodell“.

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.

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 und Lösungskonzepte auf europäischer und internationaler Ebene sowie durch die Mitarbeit in europäischen und internationalen Institutionen (Europarat, RGRE, Städtenetzwerke etc.) Andererseits ist es erklärtes Ziel, europäische Veranstaltungen verstärkt in Stuttgart auszurichten.

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 Projekte unterstrichen.⁴ 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 Von-Einander-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

Die Diskussion im europäischen Konvent wird Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung in den Mitgliedstaaten der EU haben. Die Kommunen müssen sich daher in die Diskussion auf der europäischen Ebene einbringen. Im Konvent gibt es einen breiten politischen Konsens darüber, den Kommunen und Regionen in einer EU-Verfassung mehr Bedeutung zuzusprechen als ursprünglich vorgesehen war. Darüber hinaus wird auch der Vorschlag einer besseren und umfassenden Konsultierung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im Gesetzgebungsprozeß und in Debatten mit kommunaler Relevanz diskutiert. 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.

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 Gemeindevertrag, Stuttgart

² vgl. Schuster (2002): Die Aufgabe und Verantwortung der Städte in der Europäischen Union von morgen; http://www.europa.eu.int./comm/governance/debat_en.htmls

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

⁴ vgl. Zügel/Nitsch (2002): Die Aktivitäten der baden-württembergischen Landeshauptstadt Stuttgart: Verschiedene Projekte geplant. In: EUROPA kommunal /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

Pirna - mit der Region nach Europa

Markus Ulbig

Oberbürgermeister der Großen Kreisstadt Pirna/Sachsen

Pirna hat rund 40.000 Einwohner und liegt knapp 20 Kilometer südwestlich der Landeshauptstadt Dresden an der Elbe. Ein Blick in die Geschichte unserer Stadt zeigt, dass wir als Grenzstadt über die Jahrhunderte durch die Kontakte und den Handel mit unseren südlichen Nachbarn über die Grenze hinweg sehr profitiert haben. Deshalb verbinden wir mit dem Bau der A 17 als modernem Handelsweg nach Südosteuropa, auch Hoffnung für unsere Stadt, um als Wirtschafts- und Gewerbestandort eine neue Chance zu bekommen.

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.

Ein Feld, was sich da gegenwärtig und in Zukunft voraussichtlich immer stärker auftut, ergibt sich aus der Erweiterung der EU und daraus, dass die politischen Gestaltungsspielräume künftig durch die europäische Gesetzgebung bestimmt werden.

Ein Großteil der europäischen Regelungen ist auf die kommunale Ebene umzusetzen. Zunehmend sind davon im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge auch Kernbereiche der kommunalen Selbstverwaltung betroffen, das heißt, dass die Kommunen sich intensiv mit den Entwicklungen auf europäischer Ebene befassen müssen. Wenn wir heute und in Zukunft dabei etwas mitgestalten wollen, brauchen wir als Kommunen die Regionen. Das gleiche trifft auf die organisatorische Beherrschung der zahlreichen durch die EU bereitgestellten Fördermöglichkeiten zu. Wenn wir sie für eigene kommunale Projekte nutzen wollen, brauchen wir Mitarbeiter, die sich intensiv mit der umfangreichen Materie befassen und sie für die

Verwaltung erschließen können. In kleineren Kommunen wird dies bei der heutigen Personal- und Finanzlage kaum im nötigen Umfang möglich sein, weshalb ich an dieser Stelle für die Region ein gutes Betätigungsfeld sehe.

Wir stehen bei der Zusammenarbeit noch am Anfang, dennoch bin ich als Sprecher der Region Dresden aber davon überzeugt, dass wir in dem größeren Europa nur gemeinsam bestehen und vorankommen können, ohne dabei unsere kommunale Identität zu verlieren.

Kommunale Daseinsvorsorge: Zielkonflikte und Rechtsunsicherheit

Peter Götz MdB

Kommunalpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

Bundenvorsitzender der kommunalpolitischen Vereinigung der CDU und CSU Deutschlands (KPV)

Wasser, öffentlichen Personennahverkehr, Abfallentsorgung, Strom, Gas und anderes mehr haben die Städte, Gemeinden und Landkreise in Deutschland ihren Bürgern und Unternehmen lange und zumeist als Monopolist bereitgestellt. Nun steht die kommunale Daseinsvorsorge unter dem Vorbehalt der europäischen Wettbewerbspolitik, die sich in Einklang mit weltweit voranschreitender Liberalisierung öffentlicher Aufgaben sieht.

Europarechtliche Grundlagen

Für den Begriff „Daseinsvorsorge“ gibt es im EG-Vertrag keine direkte Entsprechung. Stattdessen wird von „Diensten oder Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ oder „von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ gesprochen. Die europäische Rechtslage ist nicht eindeutig und damit auch die Zukunft der kommunalen Daseinsvorsorge umstritten.

Die Ursprünge dieser Kontroverse gehen in die Gründungsphase der EWG zurück. Das europäische Primärrecht ist in Bezug auf die Daseinsvorsorge und den öffentlichen Wirtschaftssektor bewusst unklar formuliert worden. Frankreich und Italien wollten ihren bedeutenden öffentlichen Wirtschaftssektor im Gemeinsamen Markt schützen. Deutschland befürchtete Wettbewerbsnachteile durch den starken öffentlichen Sektor dieser Staaten. Der zustande gekommene Kompromiss ließ die unterschiedlichen Wirtschaftssysteme und Strukturen lange parallel fortbestehen. Damit konnte Europa bis zur Schaffung des europäischen Binnenmarktes 1993 gut leben. Seitdem treten die früh angelegten Konflikte hervor.

Insbesondere der heutige Artikel 86 Abs. 2 des EG-Vertrages wurde unklar und damit kaum anwendbar gefasst. In dem Zielkonflikt zwischen Fortbestand der öffentlichen mit Wettbewerbsprivilegien gestützten Daseinsvorsorge und der Schaffung eines diskriminierungsfreien europaweiten grenzüberschreitenden Wettbewerbs war nie eine eindeutige Position formuliert worden.

In Artikel 86, Abs. 2 EG-Vertrag wird die Ambivalenz deutlich:

- Es wird anerkannt, dass es Wirtschaftsbereiche, nämlich „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ gibt, die eine wettbewerbsrechtliche Sonderstellung beanspruchen können.

- Diese Bereiche werden als unverzichtbar erkannt und Beihilfen werden als grundsätzlich zulässig angesehen.
- Aber die allgemeinen Regeln für den diskriminierungsfreien europaweiten grenzüberschreitenden Wettbewerb sollen trotzdem gelten. Dem Interesse der Gemeinschaft dürfen Sonderregelungen nicht zuwiderlaufen.
- Wenn aber im freien Wettbewerb die „besonderen Aufgaben“ nicht wahrgenommen werden können, dann können bei den allgemeinen Wettbewerbsregeln Abstriche gemacht werden.

Der Artikel 87, Abs. 1 des EG-Vertrags behandelt das Beihilfeverbot.

- „Soweit in diesem Vertrag nicht etwas anders bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“

Im Prinzip kann die Kommission damit jede Privilegierung von Leistungen der Daseinsvorsorge verbieten, wenn sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt.

Auf mögliche Ausnahmen verweisen neben Absatz 2 des Artikels 87 unter anderem die Artikel 295 und 16. Artikel 295 billigt den Mitgliedstaaten die Regelung ihrer Eigentumsordnungen zu und damit im Prinzip auch das Recht zu kommunalen Unternehmen, die mit „Diensten von allgemeinem öffentlichem Interesse“ betraut sind. Artikel 16 ergänzte erst 1997 den EG-Vertrag (Vertrag von Amsterdam). Der Stellenwert der „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ und ihre Bedeutung bei der Förderung des „sozialen und territorialen Zusammenhalts“ der Union werden hervorgehoben. Aber der Zielkonflikt bleibt bestehen.

Die EU-Kommission hat dazu Diskussionspapiere und erläuternde Berichte vorgelegt. „Mitteilungen“ zu Leistungen der Daseinsvorsorge erschienen 1996 und 2000. 2001 veröffentlichte sie darüber hinaus einen „Bericht für den Europäischen Rat von Laeken“. Gemeinsam ist ihnen die wachsende Einsicht, dass Daseinsvorsorge oder Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse wichtige Aufgaben erfüllen und dass ihr Funktionieren Einschränkungen des freien Spiels der Marktkräfte wohl notwendig machen würden und unter bestimmten Bedingungen auch zulässig wären. Der grundsätzliche Zielkonflikt zwischen Markt und seiner Einschränkung durch Beihilfen für Leistungen der Daseinsvorsorge wird aber nicht aufgelöst. Im März 2003 legt die EU-Kommission ein weiteres Diskussionspapier zu dieser Problematik vor: ein „Grünbuch“. Eine Klärung der seit langem ambivalenten Rechtsposition kann ein Grünbuch allerdings nicht bieten. Es bietet nicht mehr und nicht weniger als eine Problembeschreibung und strukturierte Diskussionsgrundlage.

In Einzelfällen wird der Europäische Gerichtshof in Luxemburg bemüht. Die Schlussanträge der Generalanwälte und darauf folgende Urteile werden breit diskutiert und je nach Interessenlage unterschiedlich interpretiert. Allein, die Rechtsunsicherheit für die deutschen Kommunen bleibt bestehen.

Diese Situation ist extrem schädlich. Sie belastet die ohnehin von einer dramatischen Finanzkrise betroffenen deutschen Kommunen. Sie belastet die Akzeptanz des europäischen Erweiterungs- und Vertiefungsprozesses.

An dieser Stelle ist an die Gründe zu erinnern, die ursprünglich zur öffentlichen Wahrnehmung von so genannten Universaldienstleistungen geführt haben. Meines Erachtens müssen sie in der kontroversen europäischen Grundsatzdebatte stärker hervorgehoben werden.

Anzustrebende Ziele

Die für öffentliche Daseinsvorsorge geltenden Ziele behalten bis heute Gültigkeit:

- die Gewährleistung eines gleichberechtigten, diskriminierungsfreien und kostengünstigen Zugangs zu den Leistungen;
- die Sicherstellung eines flächendeckenden, universellen, kontinuierlichen und in ausreichendem Umfang und in ausreichender Qualität bereitgestellten Angebots;
- vollständige Information der Nutzer über das Angebot;
- demokratische Mitentscheidung und Kontrolle;
- Anpassung an den technischen Fortschritt über das Niveau hinaus, das durch Gewinnerzielungsabsichten erreicht werden kann;
- Berücksichtigung von Umwelt- und Naturschutzzielen.

Vor jeglicher Liberalisierung eines Bereichs der Daseinsvorsorge sollte eine gewissenhafte Prüfung stehen, ob diese Zielen weiterhin gelten sollen und ob sie auf freien Märkten erreicht würden. Zu berücksichtigen ist ferner der hohe Regulierungsbedarf bei Universaldienstleistungen, wenn sie auf liberalisierten Märkten erbracht werden. Im Wettbewerb werden Anbieter versucht sein, sich Rendite schmälernenden Gemeinwohlverpflichtungen zu entziehen. Es kann großen Aufwand kosten, den damit verbundenen Gefahren erfolgreich entgegen zu treten. Es liegt im allgemeinen - auch wirtschaftlichen - Interesse, dass der Regulierungsaufwand nicht den Regulierungsertrag übersteigt.

Die negativen Erfahrungen mit der Liberalisierung des Wassermarktes mit steigenden Preisen bei sinkender Versorgungsqualität in Großbritannien oder die dramatische Stromversorgungskrise in Kalifornien im Jahr 2001 müssen uns Vorsicht bei weiteren Liberalisierungsschritten nahe legen.

Kommunale Selbstverwaltung stärken

Ich plädiere dafür, den deutschen Kommunen weitgehend eigene Entscheidungshoheit über die Organisation von Universaldienstleistungen einzuräumen. Das Gemeinschaftsrecht bietet dazu hinreichenden rechtlichen Freiraum. Der Europäische Rat kann durch eine Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission Beihilfen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse als vereinbar ansehen (Artikel 86, Absatz 3). Die Eigentumsordnung in den Mitgliedstaaten bleibt von den Regelungen des EG-Vertrages unberührt (Artikel 295). Die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste müssen so gestaltet sein, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können (Artikel 16).

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.

Der Prozess der Modernisierung kommunaler Strukturen muss fortgesetzt werden. Ein Instrument dafür ist die Herstellung marktähnlicher Wettbewerbsbedingungen durch interkommunalen Vergleich (Benchmarking). Dabei werden auch die Leistungsunterschiede deutlich, die bei unterschiedlichen Marktformen erreicht werden. Erforderlich ist die Veröffentlichung der Leistungsprofile in den Kommunen. Qualitäts- und Kostenunterschiede werden dadurch transparent. Das zwingt die verantwortlichen Kommunalpolitiker zu Effizienz und Effektivität, denn sie müssen ihr Mandat bei demokratischen Wahlen durch Leistung legitimieren.

Wo es zweckmäßig ist, sollen Kommunen offene Wettbewerbsmärkte schaffen, auf denen mehrere Wettbewerber, private wie öffentliche, mit Leistungen der Daseinsvorsorge betraut werden können. Die Entscheidung für öffentlich-rechtliche Träger von Leistungen der Daseinsvorsorge muss erhalten bleiben.

Damit wird dem Subsidiaritätsprinzip Geltung verschafft. Damit wird die lokale Demokratie gestärkt. Die Politik der Daseinsvorsorge muss mehr sein als reine Wettbewerbspolitik. Es geht um eine politische Grundsatzentscheidung: Vertrauen in den Staatsaufbau von unten, Vertrauen in die Bürger und die verantwortliche Problemlösungskompetenz in Stadt- und Gemeinderäten und Kreistagen. CDU und CSU haben dieses Vertrauen. Es ist in Jahrzehnten und Jahrhunderten kommunaler Selbstverwaltung in Deutschland gewachsen.

Europa und Kommunen

Jürgen Gnauck

*Thüringer Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten,
Chef der Staatskanzlei*

1. 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. Rechtsetzungsakte 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 (wie z.B. das „Programm Urban“ im Bereich des kommunalen Städtebaus).

Es geht darum, der Erosion der Eigenstaatlichkeit der Länder entgegen zu treten. Das Ziel der direkt gewählten Regierungen aller Länder ist es, ihre Handlungsfähigkeit und ihren Gestaltungsspielraum zu sichern. Das ist die Aufgabe der Landesregierungen, dafür werden sie gewählt, und dafür müssen sie sich gegenüber ihren Parlamenten verantworten.

Aufgabe von Bund und Ländern ist es darüber hinaus, die Interessen der Kommunen gegenüber der EU ausreichend wahrzunehmen und zu schützen. Daneben bringen sich die Kommunen über ihre Spitzenverbände verstärkt selbst in den europäischen Entscheidungsprozess ein, über ihre Vertreter im AdR (drei Sitze für die Repräsentanten der kommunalen Spitzenverbände) oder auch über ihre Repräsentanzen in Brüssel.

2. Ein zentrales Thema ist für Länder und Kommunen die Sicherung der Leistungen der **Daseinsvorsorge**. Hier zeigt sich das besondere Spannungsverhältnis zwischen kommunaler Selbstverwaltung bzw. Eigenstaatlichkeit der Länder, den Interessen der Verbraucher, den Interessen der privaten Dienstleister und ihrer Interessenvertreter sowie den Anforderungen des europäischen Wettbewerbsrechts. Es geht damit grundsätzlich um die richtige Balance zwischen Belangen des Wettbewerbs und des Gemeinwohls. Leistungen der Daseinsvorsorge umfassen nach deutschem Staatsrechtsverständnis - der deutsche Staatsrechtler Ernst

Forsthoff prägte bereits 1938 diesen Begriff - die Erbringung von Leistungen wirtschafts-, gesellschafts-, sozial- oder kulturpolitischer Art mit Hilfe von staatlichen Mitteln. Die Daseinsvorsorge erfasst somit Leistungen, an deren Erbringung ein besonderes allgemeines Interesse besteht. Diese staatlichen Leistungen, zu denen aus Sicht der Länder u.a. die Sparkassen, der öffentliche Personennahverkehr, die öffentlich-rechtlichen Medien und Unternehmen der Wohlfahrtspflege, aber auch die Versorgung mit Energie und Wasser sowie die Entsorgung von Abwasser und Abfall gehören, dienen dazu, dass gemeinwohlorientierte Dienstleistungen auch in der Fläche kostengünstig erbracht werden können. Dabei wirken sowohl kommunale als auch landeseigene Träger zusammen.

Sektorweise hat die Entscheidung zur Privatisierung und Liberalisierung zu günstigeren Bedingungen für die Verbraucher geführt; sowohl im Hinblick auf das Preisniveau als auch im Hinblick auf die Qualität der Dienstleistungen. Allerdings besteht bei Ländern und Kommunen die Sorge, dass bestimmte Leistungen der Daseinsvorsorge vom Markt auf Dauer nicht flächendeckend erbracht werden können. Die Kommunen befürchten zunehmend, dass ihre kommunalen Unternehmen einem Wettbewerbsdruck ausgesetzt werden sollen, dem diese auch im Hinblick auf das nationale Verfassungsrecht nicht standhalten können.

Auf Initiative von Kommissionspräsident Prodi wird derzeit unter Federführung des Generalsekretariats der Kommission ein Grünbuch erarbeitet, das alle Sektoren der Daseinsvorsorge umfassen und einer umfassenden Prüfung unterziehen soll (Vorlage ca. März 2003). Das Grünbuch soll ein „Konsultationspapier“ sein, d.h. alle EU-Organe, Mitgliedstaaten und andere Gruppen sollen dazu Stellung nehmen können.

Für Thüringen sind insbesondere folgende Punkte von herausgehobener Bedeutung:

- Die Definitionshoheit der Mitgliedstaaten im Bereich der Daseinsvorsorge muss gewahrt bleiben. Ebenso muss das Prinzip der Subsidiarität gerade im Bereich der Daseinsvorsorge geachtet werden. Grundsätzlich sind die regionalen und kommunalen Institutionen für die Fragen der Leistungen der Daseinsvorsorge zuständig – die EU-Kommission sollte sich auf europaweit agierende Dienstleistungsbranchen konzentrieren, d.h. wenn der innergemeinschaftliche Handel spürbar eingeschränkt wird. Liberalisierung und Wettbewerbskontrolle sind kein Selbstzweck. Prämissen der weiteren Klärung mit der EU müssen Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit sein.

- Es müssen gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen den kommunalen und den privaten Anbietern hergestellt werden, d.h. private Anbieter sollten dann auch die staatlichen Anforderungen übernehmen, die über die eigentliche Dienstleistung hinaus reichen, die aber kommunale Träger übernehmen müssen. Es darf keine „Rosinen-Pickerei“ geben. Gerade bei Leistungen der Daseinsvorsorge ist das Qualitätskriterium und die flächendeckende Versorgungssicherheit von besonderer Bedeutung. Die Kommunen müssen bei der Vergabe von Aufträgen im Bereich der Daseinsvorsorge die Möglichkeit haben, auch qualitative Kriterien und besondere staatliche Vorgaben bei ihrer Entscheidung heranziehen zu können. Nicht in jedem Fall ist dasjenige Unternehmen das beste, das „am günstigsten“ ist. Qualitative Kriterien müssen bei der Auftragsvergabe mit einbezogen werden können. Dies darf allerdings nicht zu einer Notifizierungsverpflichtung bei der KOM führen.
3. Die Europäische Union hat mit der Einberufung des Konvents zur Zukunft der EU am 28. Februar 2002 das größte Reformprojekt seit ihrer Gründung aufgenommen – im Kern geht es um die Formulierung eines Europäischen Verfassungsvertrages. Der Konvent zur Zukunft der EU soll die Europäische Union effizienter, transparenter, demokratischer und bürgernäher machen. Ziel des Konvents ist es, bis Mitte des Jahres 2003 den Entwurf für einen Europäischen Verfassungsvertrag auszuarbeiten, der dann den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten vorgelegt wird und in einer anschließenden Regierungskonferenz beraten werden soll.
 4. Bisher wird die in Deutschland verfassungsrechtlich geschützte Garantie der kommunalen Selbstverwaltung auf europäischer Ebene allenfalls indirekt gesichert. In Artikel 6 Abs. 3 des EU-Vertrags wird die nationale Identität der Mitgliedstaaten geschützt. Dies beinhaltet die Staatsorganisation und die Verfassungsordnung, wozu auch die föderale Ordnung in der Bundesrepublik und die verfassungsrechtlich garantierten Befugnisse der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG gehören.
 5. Was wollen die deutschen Länder?
 - Wir wollen eine starke, handlungsfähige Europäische Union.
 - Diese Union muss zugleich föderal organisiert sein – ausgerichtet nach dem Subsidiaritätsprinzip und auf der Grundlage einer klaren und transparenten Kompetenzordnung.
 - Die Institutionen der EU und ihre Repräsentanten müssen besser legitimiert und dem Souverän verantwortlich sein, sie müssen sich dem Votum der Bürger stellen.

Eine an diesen Prinzipien orientierte Europäische Union gewährleistet, dass die Balance zwischen dem Integrationsgedanken einerseits und der

Anerkennung kultureller Vielfalt, regionaler und lokaler Identitäten und nationaler Traditionen andererseits, gelingen kann.

Aus der Sicht der Länder ist die Kompetenzabgrenzung die zentrale Aufgabe des Konvents. Die Länder knüpfen dabei an Positionen und Forderungen an, die sie bereits bei den Verhandlungen der Regierungskonferenzen zum Vertrag von Amsterdam 1996 und zum Vertrag von Nizza 2000 vertreten haben. Sie sprechen sich für eine stärkere Systematisierung der EU-Kompetenzen in bestimmte Kategorien aus (ausschließliche Kompetenzen, Grundsatzkompetenzen und Ergänzungskompetenzen) und damit gegen starre Kompetenzkataloge. Ausgangspunkt sollen die Prinzipien der begrenzten Einzelermächtigung, der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität bleiben.

In zwei umfangreichen Entschlüssen des Bundesrats im Dezember 2001 und im Juli 2002 haben die Länder ihre Forderungen vorgelegt. Der Bundesrat fordert die Überprüfung der Ziele der EU und der Aufgabenverteilung, um die Verantwortlichkeit für die Entscheidungen klarer zu machen. Die EU muss sich auf ihre europäischen Kernaufgaben konzentrieren. Dazu gehören die europäischen Erfolgsprojekte wie die Garantie der Marktfreiheiten im europäischen Binnenmarkt, die Wirtschafts- und Währungsunion und die Stabilität des Euro. Dazu gehört auch eine gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Mitgliedstaaten, eine abgestimmte Asyl- und Flüchtlingspolitik und die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität. Ergänzt werden soll diese so reformierte Kompetenzordnung durch verfahrensrechtliche Absicherungen, wie z.B. die Stärkung des AdR und eines eigenen Klagerechts für Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen, wenn sie in ihrer Zuständigkeit betroffen sind.

Darüber hinaus soll auch der Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung explizit in einem Europäischen Verfassungsvertrag anerkannt werden.

6. Weitere Forderungen der Länder an den Konvent sind:

▪ **Grundrechtecharta:**

Die Grundrechtecharta der EU muss in ihrer vorliegenden Fassung in den Europäischen Verfassungsvertrag integriert werden.

▪ **Transparenz u. demokratische Legitimation:**

Es soll zu keiner Vermischung der verschiedenen Ebenen und politischen Verantwortlichkeiten kommen; dies führt zwangsläufig zu wachsender Intransparenz. Darüber hinaus sprechen sich die Länder dafür aus, dass der Rat öffentlich tagen soll, wenn er legislativ tätig wird; der Kommissionspräsident soll künftig durch das EP gewählt und vom Rat bestätigt werden.

- **Stärkung der Rolle der Regionen im europäischen Integrationsprozess:**
Der Ausschuss der Regionen (AdR) soll weiter gestärkt werden. Er soll ein förmliches EU-Organ werden und zur Wahrung seiner Rechte über ein eigenes Klagerecht vor dem EuGH verfügen. Darüber hinaus fordern die Länder ein eigenes Klagerecht der Regionen zur Wahrung ihrer Rechte und Zuständigkeiten.

Learning Electronic Government

Eugen Baacke

Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg

Referat Modernisierung in Staat und Wirtschaft

Ein Paradoxon der Informationsgesellschaft! Alle Kommunen, die Modernisierungsprozesse in ihren Verwaltungen durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) vorantreiben, wissen, dass dies nur mit Hilfe von Wissensbildung, Wissensvermittlung und Wissenstransfer auf breiter Ebene gelingen kann. Allein auf ein Bundesland wie Baden-Württemberg bezogen heißt das: 1110 Gemeinden, 9 Stadtkreise und 35 Landkreise haben die elementare Aufgabe zu meistern, ihre Bediensteten im Umgang mit den neuen Medien zu schulen, denn Kriterien wie Effizienz, Transparenz, Kostenreduzierung, Leistungssteigerung, Prozessbeschleunigung und Bürgernähe haben inzwischen Leitbildcharakter.

Auf der anderen Seite sehen sich die Kommunen aktuell mit einer alarmierenden Finanznot konfrontiert. Kernaufgaben müssen neu definiert werden, denn die Schere zwischen behördlichem Wollen und finanziellen Können klafft immer weiter auseinander; ganz zu schweigen von der Kluft zwischen dem wachsendem Anspruchsdenken breiter Bevölkerungsschichten und kommunaler Gewährleistungspflichten.

Auf diesen Hintergrund ist die Zielsetzung des Aktionsplans „eEurope 2005“ der von den EU-Staats- und Regierungschefs im März 2000 in Lissabon auf den Weg gebracht worden war, kritisch zu hinterfragen. Bereits Ende 2005 ist an die Umsetzung der Schwerpunkte¹ eGovernment, eLearning, eHealth und eBusiness gedacht. Die erfolgreiche Realisierung des Aktionsplans eEurope soll durch den Ausbau der Breitbandnetze, die bis 2005 die Hälfte aller Internetanschlüsse in Europa ausmachen sollen, gewährleistet werden.²

Allerdings schneidet Deutschland im europäischen Vergleich, wenn es um eGovernment geht, bescheiden ab. Nehmen Schweden und Irland Spitzenplätze bei der Online-Fähigkeit ihrer Verwaltungen ein, verschlechterte sich Deutschland innerhalb eines Jahres von Platz 14 auf Platz 16 und zierte mit Belgien und Luxemburg das Tabellenende. So die dritte Studie der Management- und IT-Beratung Cap Gemini Ernst & Young. Getestet wurde das Online-Angebot der öffentlichen Dienste von 10 569 Behörden aus 15 EU-Ländern plus Norwegen, Island und der Schweiz im Auftrag der Europäischen Kommission.³

Zurück auf den Boden der lokalen Erfordernisse! Der zweite [Media@Komm](#) - Workshop "Onlinekompetenz – E-Learning-Strategien für das Virtuelle Rathaus" am 18. Februar 2003 in Esslingen widmete sich den Rahmenbedingungen für den Umbau und die Umorganisation der öffentlichen Verwaltungen zu Electronic Government. Zentral stand der Begriff „Online-kompetenz“ (Welf Schröter) für die Erkenntnis, dass das „virtuelle Rathaus“, definiert als „rechtsverbindliche Kommunikation der Bürger und Unternehmen mit den Ämtern und Behörden im Internet“ ([MEDIA@Komm](#)), ein hochqualifiziertes Personal benötigt, das die Reorganisation von Prozessen und Strukturen bewältigt und aktiv gestaltet.

Da die Qualität der öffentlichen Verwaltung als komplexe vernetzte Dienstleisterin in Zukunft für das Standortmanagement von Unternehmen entscheidend sein wird, verlagert sich der Wettbewerb über die nationalen Grenzen hinaus auf die europäische Ebene. Zu Kosten- und Leistungsdruck, den die Kommunen in finanziell klammen Zeiten meistern müssen, kommt ein immenser Veränderungsdruck durch Digitalisierung und Vernetzung.

Getreu dem Motto „Nichts ist so beständig wie der Wandel“ können Strukturwandel und interkommunaler Wettbewerbsdruck nur durch Qualifizierung und Weiterbildung der Fach- und Führungskräfte bewältigt werden.

Angesichts der kommunalen Finanzkrise ist Electronic Learning eine kostengünstige Lösungsstrategie. Die Hauptvorteile wie Flexibilität und Unabhängigkeit von Zeit und Ort, Schnelligkeit, Aktualität, Effektivität und Breitenwirkung können durch die neuen Medien realisiert werden. Die kostengünstige multimediale Methode des E-Learning gestattet es, MitarbeiterInnen zeitnah, problem- und prozessorientiert an ihrem Arbeitsplatz zu qualifizieren. Die Praxis hat gezeigt, dass sich insbesondere „Blended-Learning-Konzepte“ erfolgreich erwiesen, die netzgestützte Lernmedien in einem Methodenmix mit Präsenzseminaren unter tutorieller Begleitung einsetzen.

Die Bereiche Qualifizierung und Weiterbildung standen denn folgerichtig im Mittelpunkt des von Forum Soziale Technikgestaltung beim DGB Baden-Württemberg und MediaKomm Esslingen organisierten Workshop, der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit sowie von der Gewerkschaft ver.di Baden-Württemberg Abteilung Bildung, dem Hochschulkolleg Electronic Government Baden-Württemberg und der Begleitforschung [Medi@Komm](#), vertreten durch das Deutsche Institut für Urbanistik unterstützt wurde.

Die Zweite Esslinger Erklärung 2003 mit ihren 15 Handlungsempfehlungen „Learning E-Government“ soll zu einer fach- und akteursübergreifenden Diskussion anregen:

“Der Aufbruch zum Electronic Government muss durch Qualifizierung und Weiterbildung flankiert werden. Um die MitarbeiterInnen zu befähigen, den Erneuerungsprozessen standzuhalten und sie aktiv mitgestalten zu können, ist die Vermittlung von notwendigen Kompetenzen, Fertigkeiten und Kenntnissen unerlässlich. Die Potenziale, die sich durch E-Government ergeben, können nur dann optimal genutzt werden, wenn die Qualifikation der Beschäftigten sichergestellt ist, wenn lernförderliche Umgebungen lebenslanges und selbstgesteuertes Lernen unterstützen. Die Qualifizierungs- und Weiterbildungsstrategien werden um das Konzept der IT-gestützten Lernkultur erweitert, die auch den Wissenserwerb durch arbeitsprozessorientierte Lernmodule einschließen.“⁴

Es bleibt zu hoffen, dass diese und weitere Initiativen im Bereich „Learning E-Government“ nicht auf Baden-Württemberg beschränkt bleiben, sondern als fruchtbare Impulse europaweite Beachtung finden. Dann käme Fleisch an den Knochen Aktionsplan „eEurope 2005“ nach dem Motto: **Lokale gute Beispiele der Kommunen – Europäischer Standard Electronic Government.**⁵

eugen.baacke@lpb.bwl.de
www.lpb.bwue.de

Anmerkungen:

¹ www.eu-kommission.de

² www.digitale-chancen.de/content/news

³ www.de.cgey.com/servlet/PB/show/1005708/eEurope.pdf

⁴ www.gewerkschaftshaus.de/coala/news.html

⁵ www.elearningeuropa.info

Kommune in Europa - tragfähige Perspektiven

Dr. Hans-Jochen Döhne

Prof. Dr. Michael Krautzberger

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

- Im zusammenwachsenden Europa werden die Städte und Stadtregionen an Bedeutung gewinnen und zwar sowohl hinsichtlich der ökonomischen Entwicklung der EU, als auch in ihrem institutionellen Verhältnis zu den Nationalstaaten.
- Städte umfassen die wichtigsten wirtschaftlichen, materiellen und geistigen Ressourcen der Europäischen Union. Städte sind Plattform und Motor der Integration in Europa.
- Die europäischen Institutionen –vor allem die Europäische Kommission – hat das Thema „Stadt und Stadtentwicklung“ für sich erschlossen und ergänzt die nationalen Anstrengungen wirkungsvoll. Sie versucht durch eine stadtbezogenere Ausrichtung der Strukturfonds, durch Pilotprojekte, durch Verbesserung des know-hows und durch Förderung des Erfahrungsaustauschs die 4 Politikziele:
 - Stärkung des wirtschaftlichen Wohlstands und der Beschäftigung in den Städten
 - Förderung von Gleichheit, sozialer Eingliederung und Erneuerung in städtischen Gebieten
 - Schutz und Verbesserung der städtischen und globalen Umwelt (hin zu lokaler und globaler Nachhaltigkeit)
 - Beitrag zu einem guten Stadtmanagement und zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltungzur Geltung zu bringen.

Nutzen die Städte dieses Potential, tragen sie zur Verbesserung ihrer eigenen Leistungskraft aber auch zu einer besseren Perspektive für die Rolle der Städte als Plätze sozialer und kultureller Integration in Europa bei.

- Die Hilfe der EU kann allerdings nur ein Baustein sein. Die Städte müssen unter Einbeziehung aller gesellschaftlichen Gruppen Konzepte entwickeln, mit denen sie auf die globalen Herausforderungen, die Gefährdung des gesellschaftlichen Zusammenhaltes, der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der kulturellen Substanz reagieren.
- Entsprechend dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, die sich an den räumlichen Leitvorstellungen der kompakten und durchmischten Stadt sowie der dezentralen Konzentration orientiert, ist Hauptziel der Stadtentwicklungspolitik ein haushälterisches Flächenmanagement als kommunale und regionale Aufgabe, d.h. eine sparsame, natur- und sozialverträgliche Flächennutzung.
- Wesentliche Elemente für die Unterstützung einer auf Nachhaltigkeit zielenden Städtebaupolitik auf nationaler Ebene sind:
 - Städtebauförderung
 - Soziale Stadt
 - der Stadtrückbau (Stadtumbau Ost und West)
 - die Stärkung der Region als grundlegende wirtschaftliche Einheit
 - die Bewahrung der Innenstädte als wirtschaftlichen Zentren und als Orte sozialer und kultureller Integration
 - die Stärkung der Baukultur
 - Verbesserung der Integration von Stadtentwicklung und Mobilität, um Mobilitätserfordernis und Lebensqualität in den Städten in Übereinstimmung zu bringen.
 - Stärkung von Nachbarschaften; sie sind wesentliche Bereiche der Entwicklung in den Städten. Sie bilden identifizierbare Bereiche, die die Bürger ermutigen, die Verantwortung für deren Erhaltung und Entwicklung zu übernehmen.

- Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Wirtschaft und Bürgern
 - Verbesserung der Situation von Straßen und Plätzen unter den Gesichtspunkten Gestaltung, Sauberkeit und Sicherheit
-
- Insgesamt bedarf es eines gesamtstaatlichen und von der Öffentlichkeit getragenen Konsenses über die zentrale Verantwortung von Kommunalpolitik für die Zukunft von Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur unseres Landes.

Kommunen in Europa: die vierte Ebene?

Dr. Kurt Gaissert

Vertretung des Landes Baden-Württemberg bei der Europäischen Union; zuvor Mitglied im Kabinett von AdR-Präsident Jos Chabert (2000 – 2002)

Einer der Leitgedanken des baden-württembergischen Ministerpräsidenten Erwin Teufel für seine Tätigkeit im Konvent zur Zukunft Europas ist: Europa muss vom Kopf auf die Füße gestellt werden, es muss von unten nach oben aufgebaut werden. Das heißt, der Weg führt von der Kommune über die Region und den Nationalstaat hin zur Europäischen Union, und nicht umgekehrt. Bei dieser Struktur sind die Kommunen mitnichten die vierte, sondern vielmehr die erste Ebene.

Der Minister der Region Brüssel-Hauptstadt und ehemalige Präsident des Ausschusses der Regionen (AdR), Jos Chabert, sieht es ähnlich: Kommunen und Regionen stellen keine subnationalen Ebenen dar, sie stehen nicht unter, sondern neben der nationalen Ebene. Diesen Grundsatz der „gleichen Würde aller Regierungsebenen“ kennen wir auch in Deutschland. Eine dazu passende schöne Beschreibung von Subsidiarität stammt von Pasqual Maragall (von 1996 – 1998 Präsident des AdR und seinerzeit Bürgermeister von Barcelona): „Barcelona ist rund 2000 Jahre alt, Katalonien weit über 1000, Spanien mehr als 500 und die Europäische Union noch keine 50 Jahre alt.“

Der Ausschuss der Regionen ist, anders als es sein Name vermuten lässt, mehr ein Ausschuss der Kommunen als der Regionen. Eine deutliche Mehrheit der 222 Mitglieder sind Kommunal- und nicht Regionalpolitiker. Dies hängt damit zusammen, dass es zwar selbstverständlich in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union Kommunen gibt; Regionen mit politischem Charakter hingegen kennen eine Reihe von Mitgliedstaaten nicht oder noch nicht: Schweden, Finnland (mit Ausnahme der Aland-Inseln), Dänemark und Luxemburg (welches mit seinen weniger als 500 000 Einwohnern schlicht zu bevölkerungsschwach ist, um neben der kommunalen noch eine regionale Ebene zu haben). Auch das Vereinigte Königreich kannte vor den Referenden in Schottland und Wales keine politischen Regionen, sondern Schottland und Wales wurden vom Kabinetttisch in London aus regiert. Nicht anders sieht es in vielen Beitrittsländern aus: politische Regionen Fehlanzeige, aber selbstverständlich ist die kommunale Ebene überall von großer Bedeutung. Diese existierte ja auch zu Zeiten des Kommunismus, wenngleich ein Anruf aus der Parteizentrale genügte, um einen Bürgermeister strammstehen zu lassen. Kommunale Selbstverwaltung hat dort noch keine lange Tradition oder aber eine Tradition, die durch Jahrzehnte des Kommunismus unterbrochen wurde. Wenn Ministerpräsident Teufel fordert, im

künftigen Europäischen Verfassungsvertrag das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung zu verankern, tut er dies nicht, weil er dieses Prinzip etwa in Deutschland in Gefahr sieht. Als schützenswert erachtet er es vielmehr dort, wo es sich noch um ein „zartes Pflänzchen“ handelt, welches der Pflege bedarf. Viele Bürgermeister in den Beitrittsländern selbst sehen dies als ein zentrales Anliegen an. Die kommunale Selbstverwaltung soll bei einer eventuellen Verschlechterung der politischen Situation nicht zur Disposition stehen, sondern durch eine Verfassung geschützt sein. Dass die Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung im Verfassungsvertrag auch einer ausreichenden Finanzausstattung der Kommunen zustatten kommt, hoffen insbesondere viele Kommunen in den Beitrittsländern.

Es besteht weitgehender politischer Konsens, dass die bevorstehende Erweiterung der Europäischen Union einer Vertiefung der Integration nicht im Wege stehen soll. Wer die gegenwärtigen Debatten (April 2003) im Europäischen Konvent zur Innen- und Justizpolitik verfolgt, bekommt eine Vorstellung davon, was „Vertiefung der Integration“ in einem bestimmten Sektor bedeuten kann. Auf dem Gebiet der inneren Sicherheit gibt es in einer Reihe von Mitgliedstaaten, z. B. in Belgien, ausgeprägte kommunale Zuständigkeiten. Mit anderen Worten: die Kommunen sind gut beraten, die Konventsarbeit aufmerksam zu verfolgen und sich Ansprechpartner unter den Konventsmitgliedern zu suchen, welche bereit sind, die Interessen der Kommunen zu artikulieren. Die Deutsche Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas z.B. (RGRE, dessen Präsident nach wie vor Konventspräsident Giscard d'Estaing ist) steht mit Ministerpräsident Teufel und anderen deutschen Konventsmitgliedern in ständigem Kontakt. Dies geht hin bis zu Formulierungsvorschlägen für Änderungsanträge.

Kommunale Betroffenheit durch die europäische Integration ist in solchen Mitgliedstaaten, in denen „politische“ Regionen nicht oder kaum existieren, ausgeprägter als z. B. in Deutschland. Ein Beispiel aus dem Vereinigten Königreich mag dies verdeutlichen. Dort ist der Bereich der Abfallbehandlung und Abfallwirtschaft Sache der Kommunen. Während noch vor etwa einem Jahrzehnt die Rahmenvorgaben hierfür überwiegend national gesetzt wurden, kommen diese heute mehr und mehr von Seiten der Europäischen Union.

Solche Prozesse werden über einzelne Fachgebiete hinaus an Bedeutung gewinnen und die Szenerie mehr und mehr prägen. Natürlich bleibt dies auch der Europäischen Kommission nicht verborgen. Zeugnis davon legt das Weißbuch „Europäisches Regieren“ vom Juli 2001 ab, welches einen Ausgangspunkt für eine stärkere Berücksichtigung der kommunalen (und regionalen) Ebene im europäischen Kontext darstellt. Einen Ausgangspunkt, welcher der soliden Konkretisierung bedarf. Einen Versuch in dieser Richtung stellt das Dokument der Europäischen Kommission vom März 2003 dar, das auf einen verstärkten Dialog mit den kommunalen und regionalen Verbänden abzielt. Die Kommission schickt sich an, bei

der Definition der Dialogpartner viel Verantwortung auf den Ausschuss der Regionen abzuwälzen. Es wird sich zeigen, ob dieser in der Lage ist, neben den europäischen Verbänden (das ist vergleichsweise einfach) auch die nationalen Verbände der Kommunen (und Regionen), die als Dialogpartner geeignet sind, zu benennen. Es fragt sich, ob die Kommission hier den Weg über die nationalen Parlamente wählen sollte, was in Deutschland auf den Bundesrat hinausläufe. Diese sind näher am Geschehen dran und können verlässlichere Angaben über geeignete Dialogpartner für die Kommission liefern. Sie wären eine „subsidiärere“ Stelle als der AdR. Um diesen in seiner Funktion nicht zu schmälern, könnte die Kommission ihn allemal auffordern, zur Liste der von den nationalen Parlamenten ermittelten Dialogpartner Stellung zu nehmen. Bei dieser Abfolge hätte die Kommission eine gute Grundlage, um ihre Dialogpartner möglichst präzise zu definieren. Wenn auf dieser Basis dann ein Dialog entsteht, der diesen Namen verdient, kann es nicht zum Schaden der Kommunen (und Regionen) sein – aber auch nicht zum Schaden der Europäischen Union!

Chancen und Risiken der europäischen Integration für die Kommunen - kommunale Interessenwahrnehmung in Europa

*Staatsminister Stanislaw Tillich
Chef der Sächsischen Staatskanzlei*

I. Einführung

Die Stellung der Kommunen im europäischen Integrationsprozess ist nach wie vor ein kontrovers diskutiertes Thema. Während auf der einen Seite eine stärkere Beteiligung der Kommunen am europäischen Geschehen eingefordert wird, wird dem auf der anderen Seite entgegengehalten, dass die Kommunen bereits innerstaatlich am europäischen Integrationsprozess mitwirken können, es einer Interessenvertretung unmittelbar auf der europäischen Ebene nicht weiter bedarf. Der nachfolgende Beitrag soll kurz beleuchten, in welchem Maße die Kommunen vom europäischen Integrationsprozess betroffen sind und welche Möglichkeiten sie haben, diesen Prozess direkt zu gestalten.

II. Die Europabetroffenheit der Kommunen

Die Tradition der lokalen Selbstverwaltung und Autonomie in Europa ist älter als die Herausbildung der Nationalstaaten. Man denke etwa an die starke Stellung der Hansestädte oder der italienischen Stadtstaaten wie Florenz oder Venedig. Im europäischen Kontext scheinen die Kommunen auf den ersten Blick aber eine eher schwache Rolle zu spielen. Oft werden sie - wenn überhaupt - lediglich als Anhängsel der regionalen Ebene wahrgenommen. Bei genauerer Betrachtung könnte diese Einordnung aus heutiger integrationspolitischer Sicht allerdings in Frage zu stellen sein.

1. 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.

Einige Beispiele verdeutlichen dies:

- a) Mit der Reform der Strukturfonds 1988 wurde nicht nur die regionale Ebene als Partner der europäischen Struktur- und Regionalpolitik entdeckt, sondern die Kommunen gleichzeitig Adressat europäischer Politik. Beispielsweise wurden die Kommunen in der folgenden Zeit bei europäischen Programmen wie INTERREG, PACTE und ECOS/OVERTURE ausdrücklich mit einbezogen.
- b) Spätestens aber mit dem Inkrafttreten des Kommunalwahlrechts für EU-Bürger sind die Auswirkungen der europäischen Integration und der europäischen Idee auch ganz unmittelbar an der kommunalen Basis spürbar.
- c) Auch das öffentliche Auftragswesen ist überwiegend europäisch determiniert. Nach Berechnungen der EU-KOM werden von der öffentlichen Hand und den Versorgungsunternehmen pro Jahr ca. 720 Mrd. EUR für Waren und Dienstleistungen ausgegeben. In Deutschland gelten die Kommunen dabei als größter Auftraggeber.
- d) Letztlich ist im Umweltbereich der Gewässerschutz, die Abfallwirtschaft und das Planungsrecht durch europäische Vorgaben geprägt.

Es ist zu erkennen, dass die Kommunalpolitik eine unverkennbar „europäische Dimension“ bekommen hat. Die Kommunen sind durch die Aktivitäten der EU und die damit verbundenen Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse in den Mitgliedstaaten direkt betroffen.

2. Problematisch ist dabei allerdings die Distanz der Kommunen zu den europäischen Einrichtungen und eine damit einhergehende Grauzone über Entscheidungswege und -strukturen.

In Deutschland sind die Verflechtungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen in den letzten Jahren so eng geworden, dass keine Seite agieren kann, ohne von den rechtlichen oder politischen Vorgaben der anderen Seite Kenntnis zu haben, wenn nicht sogar diese ausdrücklich zu berücksichtigen. In diesem Geflecht haben die Kommunen ihren festen Platz. Mit Artikel 28 GG ist das Recht der kommunalen Selbstverwaltung verfassungsmäßig abgesichert. In der politischen Praxis kommt dieser Absicherung erhebliche Bedeutung zu.

Ganz anders sieht es jedoch im Verhältnis zur EU aus. Die EU hebt sich durch ihren Charakter von internationalen herkömmlichen Organisationen ab. Wesentliches Merkmal ihrer Supranationalität ist die eigene Rechtsordnung, die unmittelbare Wirkung auf die Mitgliedstaaten und deren Rechtssubjekte, das schließt die Kommunen mit ein, entfaltet. Und der europäische Rechtsrahmen kennt im Gegensatz zum GG

gerade keinen direkten Schutz der kommunalen Selbstverwaltung. Das Prinzip ist explizit bisher nicht Bestandteil der Gemeinschaftsverträge.

Derzeit befasst sich der Konvent allerdings mit Möglichkeiten, den Kommunen in den Verträgen einen eigenständigen Status zuzuerkennen. So hat das dänische Konventsmitglied Henning Christophersen vorgeschlagen, in einer „Identitätsklausel“ [...] die nationalen Strukturen und wesentlichen Aufgaben der Mitgliedstaaten [...], insbesondere ihre politische und verfassungsrechtliche Struktur einschließlich regionaler und kommunaler Selbstverwaltung [zu achten].“ Folgt der Konvent diesem Formulierungsvorschlag wäre der Status der Kommunen europarechtlich erstmalig festgeschrieben. Es ist allerdings offen, ob zunächst der Konvent, dann auch die Regierungskonferenz diese sog. „Christophersenklausel“ übernehmen wird.

3. Hinzu kommt, dass sich die Kommunen, anders als die Länder bei der innerstaatlichen Aufgabenverteilung, nicht auf einen verfassungsmäßig geschützten Katalog konkreter Zuständigkeiten berufen können. Auch aus diesem Grund ist es notwendig, zukünftig deutlich zu machen, welche Ebene in europäischen Angelegenheiten für welche Aufgaben zuständig ist. Städte und Gemeinden sind nah an den Menschen und sollten deshalb innerhalb der Europäischen Union selbstständig das erledigen können, was auf ihrer Ebene machbar ist.

Nur: Durch unscharfe oder als bloße Zielbestimmungen formulierte vertragliche Kompetenznormen wird der europäische Zugriff auf nahezu alle Politikbereiche ermöglicht. Dadurch wird die schleichende Kompetenzausweitung der Union geradezu unterstützt. Als beliebtes Einfallstor für die Befassung mit Politikbereichen, die eigentlich der Regelungshoheit der Mitgliedstaaten vorbehalten sind, dienen auch die sog. Querschnittsaufgaben der Union. So beruft sich die Union auf ihre Kompetenz in der Umweltpolitik, um Regelungen zur Stadtentwicklung – also eine originäre Aufgabe der Kommunen – zu treffen.

Eine solche Vorgehensweise führt nicht nur zu Zentralismus und Allzuständigkeit, sie ist vor allem auch unter demokratischen Gesichtspunkten bedenklich. Mangelnde Transparenz und demokratische Defizite treten um so deutlicher zutage, je mehr Aufgaben die EU wahrnimmt. Aus diesem Grund ist, gerade im Interesse der Kommunen, eine präzise Zuordnung der Zuständigkeiten unumgänglich. Diese bewirkt auch mehr Transparenz in der Europapolitik und ermöglicht dadurch eine klar nachvollziehbare politische Verantwortung. Das ist eine

wesentliche Voraussetzung, um die Akzeptanz der Bürger für Europa zu erhöhen.

Eine Neubestimmung der europäischen Zuständigkeiten ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der bald vollzogenen Erweiterung der EU notwendig. Eine solch große und heterogene Union kann nicht in möglichst vielen Lebensbereichen zentral von Brüssel aus gesteuert werden. Gerade in einer erweiterten EU ist genau zu klären, welche Aufgaben zwingend auf europäischer Ebene zu erledigen sind und welche Aufgaben in den Händen der Mitgliedstaaten, der Regionen und Kommunen verbleiben bzw. auch dorthin rückübertragen werden können.

Die EU darf kein zentralistisches Konstrukt mit Staatscharakter werden. Sie muss sich auf die Aufgaben konzentrieren, die sinnvollerweise nur auf europäischer Ebene erledigt werden können. Aufgaben, die dagegen auch auf Ebene der Mitgliedstaaten, der Regionen und Kommunen wahrgenommen werden können, sollen auch in der Verantwortung der Politik vor Ort verbleiben.

Bei der aktuellen Diskussion im Konvent zeichnet sich noch keine einvernehmliche Lösung bei der politisch wichtigen Frage der Aufgabenabgrenzung ab. Konsens scheint allerdings in der grundsätzlichen Unterteilung in ausschließliche, ergänzende und gemischte Kompetenzen zu bestehen. Kritiker befürchten allerdings, dass die Diskussion genutzt werde, um der Union sogar mehr Aufgaben zu übertragen. Statt einer klaren Kompetenzabgrenzung werde es zudem zu einer flexiblen Kompetenzausübung kommen, die eine eindeutige Kompetenzzuordnung kaum noch zuließe.

Ebenso wie bei der Christophersenklausel bleibt abzuwarten, auf welchen politischen Kompromiss sich der Konvent und dann die Regierungskonferenz letztlich einigen wird.

4. Die konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ist weiteres Element der Forderungen der kommunalen Ebene. Dieses besagt, dass die Europäische Union nur dann tätig werden darf, wenn ein Ziel auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden kann und daher ein europäisches Vorgehen besser geeignet ist, diese Aufgabe zu erfüllen.

Eine besondere Gefahr für die effektive Anwendung des Subsidiaritätsprinzips droht aus einem Konzept, das die Kommission seit 1998 verfolgt, angeblich um mehr Bürgernähe in der EU zu erreichen. Danach

soll sich die EU verstärkt um die Dinge kümmern, "die die Bürger interessieren". (Dieses Konzept ist später in dem Weißbuch governance weiterentwickelt worden.)

Dieser Ansatz zur Verwirklichung von Bürgernähe war von der Kommission zunächst im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit entwickelt worden. So wurde argumentiert, die Arbeitslosigkeit sei ein Thema, das die Bürger in Europa überaus stark bewege. Daher müsse die EU hier tätig werden. Obwohl das Ziel - mehr Bürgernähe - zu begrüßen ist, führt der neue Ansatz der Kommission zur Gefahr einer erheblichen Ausweitung der Gemeinschaftsaktivitäten und dadurch zur Aushöhlung des Subsidiaritätsprinzips. Das wäre im Sinne der Bürgernähe nicht nur nicht förderlich, sondern sogar kontraproduktiv.

Entscheidend dafür, ob die Gemeinschaft tätig werden soll, darf nicht sein, ob eine Angelegenheit die Bürger in Europa interessiert, sondern ob die Mitgliedstaaten, die Regionen oder die Kommunen ein Problem nicht selber adäquat lösen können. Anderenfalls würden gesellschaftspolitische Entscheidungen, die in den Mitgliedstaaten diskutiert und von den demokratisch Verantwortlichen gefällt werden müssten, verhindert.

III. Strategie der Interessenwahrnehmung auf europäischen Ebene

Die Interessenwahrnehmung der Kommunen ist legitim. Die übergeordnete europäische Ebene eröffnet den Kommunen ein zusätzliches politisches Feld, auf dem die von den subnationalen und nationalen Ebenen verlagerten Entscheidungskompetenzen verhandelt werden. Zudem haben die europäischen Einrichtungen mittlerweile erkannt, dass ein bürgernahes Europa nur dann geschaffen werden kann, wenn die bürgernahen Ebenen in die Entscheidungsfindung einbezogen werden. Politische Rahmenentscheidungen der EU sollten möglichst bürgernah umgesetzt werden und dabei nationale oder örtliche Gegebenheiten und Traditionen in den Regionen und Städten und Gemeinden berücksichtigen. Nur dann ist die zum Gelingen Europas unabdingbare Akzeptanz seiner Bürger zu erreichen.

Die Städte und Gemeinden und ihre Organisationen einerseits und die Europäische Union und ihre Organe andererseits können dieses Ziel nur im intensiven gemeinsamen Dialog erreichen. Eine Mitwirkung der kommunalen Ebene beim europäischen Integrationsprozess ist also von beiderseitigem Interesse gekennzeichnet. Ziel ist ja gerade die Bewahrung eines Europas der Vielfalt. Die Identität der Mitgliedstaaten, die ja auch durch die Städte und Gemeinden verkörpert wird, muss erhalten bleiben.

Welche Möglichkeiten bestehen für die Kommunen, aktiv ihre Interessen wahrzunehmen und Einfluss auf die weitere Gestaltung Europas auszuüben?

1. Die Kommunen haben die Möglichkeit, in den europäischen Interessenvertretungen aktiv mitzuarbeiten. Sowohl im Kongress der Gemeinden und Regionen beim Europarat (wo sie in einer eigenen Kammer aktiv sind) als auch im Ausschuss der Regionen (wo sie ungefähr die Hälfte der 222 Mandate innehaben) hat die kommunale Seite ihren Platz gefunden. In beiden Institutionen gibt es bereits zahlreiche Stellungnahmen, die auf Initiative der kommunalen Ebene erarbeitet worden sind.

Die meisten Stellungnahmen betonen die Position und Aufgaben der lokalen Ebene in Europa und heben diese besonders hervor. Andere Stellungnahmen fordern einen besonderen verfassungsrechtlich abgesicherten Schutz für die lokale Ebene im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung. Also entsprechend unserem Art 28 GG. Beispielhaft genannt sei die Empfehlung des Kongresses zur Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung aus dem Jahre 1985. Darin werden die Europarat-Mitgliedstaaten aufgefordert, diese Charta, die sie sich für die Sicherung der Gemeindeautonomie ausspricht, vorbehaltlos zu zeichnen. Zudem hat der Ausschuss der Regionen eine Stellungnahme mit dem Titel „Wege zu mehr Demokratie und Bürgernähe“ beschlossen. In diesem Vorschlag wird, der Überlegung des Kongresses entsprechend, ebenfalls die Garantie der lokalen Selbstverwaltung europaweit gefordert.

2. Man sieht, dass die Städte und Gemeinden im europäischen Integrationsprozess eine immer größer werdende Rolle einnehmen und es ihnen gelingt, die zuständigen Gremien für ihre Ansichten und Bedürfnisse zu sensibilisieren und sie somit als Sprachrohr für ihre Anliegen immer stärker zu nutzen. Nicht übersehen werden sollte in diesem Zusammenhang, dass die Mitarbeit der Kommunen in diesen Gremien entscheidend zur Überwindung der Distanz zwischen Europa und den Kommunen beitragen kann. Der kommunale Vertreter wird direkt vor Ort tätig und schafft sich somit ein Forum für sein Anliegen.

Dabei kommt er in unmittelbaren Kontakt mit den Vertretern der europäischen Einrichtungen. Das abstrakte Europa wird somit mit einem „Gesicht“, einer Person verbunden. Das wiederum macht es dem Vertreter leichter, die europäische Meinung nach Hause zu transportieren und soweit notwendig auch zu vertreten.

Neben den europäischen kommunalen Interessenverbänden vertritt auch die sächsische Staatsregierung vor Ort aktiv die Interessen der Bürger und Kommunen auf der europäischen Ebene. In der täglichen Arbeit werden kommunale Aspekte wahrgenommen und an die zuständigen Stellen im Land durchgestellt. Ergänzend dazu artikulieren sich die Kommunen bilateral direkt gegenüber den europäischen Entscheidungsträgern. Zu diesem Zweck bedienen sie sich entweder der Interessenvertretung ihrer Bundesspitzenverbände, die in Brüssel ein eigenes Büro unterhalten, ihrer kommunalen Zusammenschlüsse wie Euro-cities oder mittlerweile auch über die Europabüros ihrer Landesverbände. So verfügt Sachsen, neben Bayern und Baden-Württemberg, seit Januar 2000 über ein eigenes Kommunalbüro in Brüssel, um den kommunalen Anliegen noch mehr Nachdruck verleihen zu können.

Die Städte und Gemeinden haben verstanden, dass sie durch ein eigenes Büro in Europas Hauptstadt Brüssel und auch im Zusammenspiel mit Kommunalverbänden anderer EU-Staaten konkretes Gesetzes- und Projektlobbying betreiben müssen, um sich Gehör zu verschaffen und ihre berechtigten Anliegen vorzutragen. Noch ist der Dialog mit der Europäischen Union, also der EU-Kommission und dem Parlament, nicht leicht, da nur vereinzelt auf „kurze Wege“ zurückgegriffen werden kann. Aber in diesen Einrichtungen wächst mittlerweile das Bewusstsein, dass eine bürgernahe Politik ohne die Kommunen viel aufwendiger entwickelt und durchgesetzt werden muss. Dieses Bewusstsein wird zu einer Annäherung beider Seiten beitragen können.

IV. Wie geht es weiter?

Die zunehmende Politikverflechtung zwischen der europäischen und der kommunalen Ebene wird begleitet von einer Zunahme des Gewichts der kommunalen Ebene im Integrationsprozess. Dabei ist zu beachten, dass das kommunalpolitische Engagement nicht losgelöst vom landespolitischen Interesse verfolgt werden kann. Dazu sind die Interessen zu eng miteinander verwoben. Ohnehin ist die Durchsetzung landes- und kommunalpolitischer Interessen eher möglich, wenn sich beide Ebenen in ihrem Engagement ergänzen und Vorstöße flankieren und sich nicht gegenseitig behindern. Dieses gemeinsame Handeln bedingt einen kontinuierlichen und intensiven Abstimmungsprozess bereits innerhalb des Landes und nicht erst auf europäischer Ebene.

Die Fähigkeit, in Netzwerken zu denken und zu agieren, wird auch für die kommunale Ebene immer wichtiger. Die Integration fordert und fördert eine Abkehr von isoliertem Denken hin zu einem Verständnis für die europäische und internationale Dimension. Gerade vor der anstehenden Erweiterung der Union und der Einbindung der Städte und Gemeinden im Vorfeld des Beitritts,

ist dieser Punkt politisch nicht zu unterschätzen. Mit Blick auf das politische Ziel „Schaffung eines Europas der Bürger“, aber auch unter dem Aspekt der Mobilisierung kommunaler Entwicklungspotentiale (z.B. bei der Beschäftigungspolitik) müssen die Kommunen als wichtige Partner hinzugezogen werden.

Aktionen der Union aus den letzten Jahren zeigen, wie politikfähig die Kommunen in Europa geworden sind. Neue Programme werden aufgelegt, die speziell auf die kommunale Ebene zielen und bestimmte Probleme aufgreifen (z.B. durch Entwicklung einer gesonderten Städtepolitik). Zukünftig wird hier sicherlich ein Schwerpunkt der kommunalen europapolitischen Arbeit liegen. Das Engagement der KOM im Bereich der Städtepolitik ist unter Subsidiaritätsaspekten allerdings einer genauen Prüfung zu unterziehen. Eine in Ansätzen wünschenswerte europäische Politik für die Städte und Gemeinden darf nicht verwechselt werden mit einer nicht gewollten europäischen Kommunalpolitik aus Brüssel.

Handlungsfeld der KOM kann daher auf der einen Seite allenfalls sein, eine Verbesserung der Rahmenbedingungen städtischen Handels zu unterstützen. Auf der anderen Seite ist den Städten und Gemeinden ausreichend Spielraum für eigene Betätigungen zu lassen. Gestaltungsspielräume müssen eröffnet werden, um den Städten und Gemeinden die Möglichkeit zu geben, im internationalen Wettbewerb zu bestehen und das wirtschaftliche Potential zu nutzen.

Zwingend notwendig ist die klare Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, die dann die innerstaatliche Aufgabenverteilung weiter regeln. Das bedeutet auch für die kommunale Ebene die Einräumung ausreichender Handlungsspielräume für die Aufgaben, die sie selbst erledigen kann. Nur so behalten die Bürger die Möglichkeit weitgehender demokratischer Mitwirkung und Einflussnahme.

Und auch nur dann werden die Bürger bereit sein, sich mit Europa auseinanderzusetzen und ggf. zu identifizieren. Dies ist ein wichtiger Schritt hin zur Schaffung eines „Europas der Bürger“. Kommunen brauchen eine europäische Integrationspolitik, die den Interessen und den Bedürfnissen gerade in einem erweiterten Europa gerecht wird. Die politischen Akteure sind daher gefordert, die dazu benötigten Rahmenbedingungen zu schaffen..

Kommunen in Europa - Erfahrungen am Oberrhein und Bodensee

Dr. Sven von Ungern-Sternberg

Regierungspräsident, Regierungspräsidium Freiburg

Kommunen in Grenzregionen liegen nicht nur „irgendwo in Europa“, sondern sie erleben (und erleiden) ein ganz besonderes Stück Europa. In meinem Regierungsbezirk Südbaden liegen alle Landkreise bis auf zwei entweder an der französischen, oder an der Schweizer Grenze, die entlang des Rheines verläuft. Besonders gefordert sind die Kommunen im deutsch-französisch-schweizerischen Dreiländereck um Basel und im deutsch-schweizerisch-österreichischen Dreiländereck am Bodensee.

Zahlreiche Kommunen stoßen direkt an die Grenze, eine davon, Büsingen, ist sogar eine deutsche Exklave im Schweizerischen Staatsgebiet und Wirtschaftsraum. Es gibt auch Kommunen, die früher zusammengehörten und heute durch die deutsch-schweizerische EU-Außengrenze durchschnitten werden, wie die Deutsch-Schweizerischen „Doppelstädte“ Rheinfelden und Laufenburg. Schließlich gibt es grenzüberschreitende Agglomerationen, wie Basel/Lörrach/Weil, Kehl/Strasbourg und Konstanz/Kreuzlingen, die z.B. in der Bauleitplanung oder im Nahverkehr ganz besondere Anforderungen an die interkommunale Zusammenarbeit stellen. Alle diese Kommunen verbinden in Bezug auf Europa ganz spezielle Interessen, die sie am Oberrhein gemeinsam in einer „Konferenz der Grenzkommunen“ diskutieren und formulieren wollen.

Es ist noch nicht lange her, da war die Grenzlage in fast jeder Hinsicht nur von Nachteil. Das hat sich durch die europäische Integration immer mehr geändert. Das Trennende der Grenzen ist nicht mehr so stark und das Verbindende nimmt zu. Deshalb findet die der Europagedanke gerade entlang der Grenzen einen guten Boden. Jedenfalls am Oberrhein zeigen Europawahlen und Umfragen, wie sehr Europa als Realität und Zukunftshoffnung gesehen wird. Die Menschen gehen als Grenzgänger zur Arbeit in die Schweiz oder kaufen unter Nutzung aller Preisunterschiede in Frankreich, als Tagestouristen genießen sie die kulturelle und kulinarische Vielfalt der Oberrheinregion. Sie begegnen aber auch heute noch unterschiedlichen Rechts- und Staatssystemen, Gewohnheiten und Wirtschaftsverhältnissen. Kommunale Verwaltungen müssen daher weiterhin bei der grenzüberschreitenden Verwaltungszusammenarbeit und Bürgerberatung unterstützt werden. In unserer Region leisten Institutionen wie die grenzüberschreitenden Informations- und Beratungsstellen „Infobest“, die grenzüberschreitende

Verbraucherberatung und das Euro-Institut für die Fortbildung des öffentlichen Dienstes wichtige Beiträge dazu.

Eine besondere Herausforderung an die Bürger in unseren Kommunen ist die Mehrsprachigkeit, ohne die z. B. an der deutsch-französischen Grenze wohlgemeinte Ideen und Projekte leicht auf der Strecke bleiben. Der alemannische Dialekt, der früher in Baden, dem Elsass und der Nordwestschweiz von breiten Teilen der Bevölkerung gesprochen und verstanden wurde, verliert an Tragfähigkeit. Nachbarn können sich auch nicht durch mehr oder weniger schlecht gesprochenes Englisch näherkommen. Die Landesregierung von Baden-Württemberg hat deshalb - wie die französische Regierung - die jeweilige Nachbarsprache als erste Fremdsprache zum Teil gegen den Elternwillen durchgesetzt. Die Kommunen selbst tragen dazu durch zweisprachige Kindergärten und Tandem-Sprachkurse der Volkshochschulen bei.

Neben der Anwendung europäischen Rechts und der Nutzung europäischer Förderprogramme, die alle Kommunen heute betreffen und neben der erfolgreichen Praxis kommunaler „Jumelages“ sind kommunale Gebietskörperschaften in Grenzgebieten heute zu aktiven und selbstbewussten Trägern grenzüberschreitender Initiativen und Projekte geworden. Seit den 90er Jahren stehen ihnen dazu die speziellen Fördermittel der EU (Gemeinschaftsinitiative „INTERREG“) zur Verfügung. Gerade kommunale Projekte wie Brücken über den Rhein, grenzüberschreitende Volkshochschulen, kulturtouristische Straßen und Radwege, Bürgerbegegnungen usw. bekamen dadurch einen gewaltigen Schub. Neue Herausforderungen wie grenzüberschreitende Gewerbeparks oder der Betrieb gemeinsamer Einrichtungen erforderten auch innovative Rechtsinstrumente. Durch einen vom Bund, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz mit Frankreich, Luxemburg und der Schweiz geschlossenen Rahmenstaatsvertrag, das „Karlsruher Übereinkommen“, werden hierzulande grenzüberschreitende Zweckverbände der Kommunen ermöglicht. Dies erleichtert auch Fortentwicklungen wie die von der deutschen und französischen Regierung anlässlich des 40-jährigen Jubiläums des „Elysée-Vertrages“ propagierte Schaffung eines „Euro-Distrikts Straßburg/Ortenau“ - ein altes Anliegen von Wolfgang Schäuble, MdB.

Europa erweitert sich nach Osten und Deutschlands Grenzregionen, die sich heute alle als Euroregionen verstehen, stellen sich gemeinsam dieser Herausforderung. Voneinander lernen und sich gegenseitig helfen auf dem Weg in ein Europa mit offenen Grenzen bei Erhaltung der kulturellen Vielfalt ist das gemeinsame Ziel. Die Erfahrungen in der „Modellregion Oberrhein“ können dabei ermutigen.

Eine Zukunft für Kommunen in Europa

Professor Dipl.-Ing. Helmut Ahuis

Präsident der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung

(1) **RÜCKBLICK:** Im Prozess der Industrialisierung veränderte sich Form und Struktur der europäischen Stadt entscheidend. Die Begrenzung der mittelalterlichen Bürger- und Handelsstädte durch Wall und Graben wurde aufgehoben. Aus kleinen Ackerbürgerstädtchen entwickelten sich große, einflussreiche Industriestädte. Die Planer mussten erkennen, dass Städtebau nicht nur künstlerisches Gestalten ist, sondern eine umfassende Kooperation mit vielen wissenschaftlichen und technischen Disziplinen erforderlich macht, weil zum Verständnis der gebauten Umwelt eine umfassende Sicht über diese Bindungen und Einbindung unverzichtbar ist.

(2) **DEMOGRAPHIE:** Absehbare demographische Veränderungen in Mitteleuropa erfordern grundlegend neue Überlegungen und Planungsansätze für eine nachhaltige Entwicklung in den europäischen Kommunen. In nahezu allen Städten Europas wird die Einwohnerzahl in den nächsten Jahrzehnten erheblich zurückgehen und die Überalterung zunehmen. Die Wanderungsbewegungen innerhalb Europas werden nur einen geringen Einfluss auf die Einwohner- und Siedlungsstruktur der europäischen Städte haben. Die Planer müssen von der Vorstellung des ständigen Wachstums Abschied nehmen und sich künftig auf eine stagnierende, wahrscheinlich sogar schrumpfende Entwicklung einstellen. Wachstum wird für die europäischen Städte nur noch in Ausnahmefällen der Motor für eine Stadtentwicklung sein. In deutschen Kommunen werden partieller Umbau und sogar sektoraler Rückbau wichtige Aufgabenstellungen für zukünftige Planungsprozesse sein.

(3) **EINWANDERUNG:** Es hat lange gedauert, bis akzeptiert wurde, dass die Bundesrepublik Einwanderungsland ist. Noch sind die Kriterien für eine Einwanderung, durch die unsere Wirtschaft qualifizierte Fachkräfte erhalten soll, nicht vereinbart. Die Kommunen sollten aber schon heute jeden kleinlichen und lokalen Patriotismus ablegen, um möglichst bald eine humanitäre Normalität zu erreichen. Durch die Integrationsfähigkeit unserer Stadtbevölkerung kann den Einwanderern einerseits ein Lebensraum eröffnet werden, der diesen erlaubt, in Formen zu leben, die ihnen vertraut sind. Bei den Einwanderern muss aber andererseits der eindeutige Wille erkennbar sein, sich in die vorhandene Umgebung integrieren zu wollen. In diesem Sinne bedeutet Integration: aufeinander zugehen in dem Wissen, dass die Beteiligten sich dabei notwendigerweise verändern werden.

Die deutschen Kommunen werden durch Europa internationaler. Die Stadt Frankfurt hat heute schon einen Ausländeranteil von rd. 30 Prozent. Von den 7,3 Millionen ausländischer Mitbürger, das sind rund 9 Prozent unserer Bevölkerung, leben 80 Prozent in Großstädten. In den Kernstädten haben einige Quartiere einen Ausländeranteil von über 60 Prozent. In Deutschland ist die Zuwanderung somit ein städtisches Phänomen. Das Stadtquartier ist der Ort einer sozialen Integration. Bei den einheimischen und ausländischen Bewohnern muss deswegen die Bereitschaft geweckt werden, unabhängig von sozialer und ethnischer Zugehörigkeit, offen zu sein für jede Kommunikation, um im Miteinander nachbarschaftliches Leben zu gestalten.

Der Einfluss der Stadtplanung wird überschätzt, wenn man annimmt, dass durch planerische Vorgaben die Integration in den Quartieren gefördert und das Entstehen von Ghettos oder homogenen Stadtvierteln verhindert werden kann. Integration zu fördern, ist eine wichtige Aufgabe für unsere ganze Gesellschaft und deswegen ein entscheidender Ansatz im Förderprogramm " Soziale Stadt " der Bundesregierung. Für die Integration der Einwanderer ist in den Kommunen Europas eine soziale und kulturelle Balance zwischen einem unzumutbaren Identitätsverlust durch Assimilation und einem großen Zugewinn durch kulturelle Vielfalt zu suchen.

(4) **WIRTSCHAFT:** Vor dem Hintergrund einer sich zunehmend global orientierenden Wirtschaft könnten insbesondere die ökologischen Argumente für eine nachhaltige Entwicklung der Kommunen an Gewicht verlieren. Die Entscheidungsträger in Politik und Wirtschaft werden unter dem Druck einer hohen Arbeitslosigkeit zunehmend den ökonomischen Argumenten größeren Vorrang einräumen. Eine kommunale Entwicklung ist aber nur dann sozial und nachhaltig erfolgreich zu beeinflussen, wenn Entscheidungen in ausgleichender Abwägung zwischen Ökonomie und Ökologie vorbereitet und durchgeführt werden. Der heute – trotz abnehmender Bevölkerung und reduziertem Arbeitsplatzangebot – immer noch steigende Siedlungsflächenanspruch mit erheblichen Infrastrukturinvestitionen steht deswegen einer nachhaltigen kommunalen Entwicklung entgegen. Das wird in absehbarer Zeit - vor allem aus ökonomischen Gründen - zu sozialen Spannungen führen müssen.

Die Kommunen haben auf die grundsätzlich offenen Märkte für Kapital und Investitionen sowie auf den Markt für qualifizierte Arbeitskräfte nur begrenzte Einwirkungsmöglichkeiten. Progressive Trends machen einerseits Mut für ökonomische Entscheidungen und sind deswegen positiv für die Kommunen, weil sie Aktionsräume öffnen und die Investitionsbereitschaft der Wirtschaft erhöhen. Andererseits können dadurch aber auch ökologische und soziale Belange in einer Kommune erheblich tangiert werden. Im Interesse ihrer Glaubwürdigkeit muss deswegen jede Kommune umgehend klare und eindeutige Entscheidungen über gegensätzliche Vorstellungen herbeiführen.

(5) **POLITIK:** 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. Unsere Verwaltungen sind durch Strukturen gekennzeichnet, die sich nicht automatisch neuen Anforderungen anpassen, sondern erhebliches Beharrungsvermögen besitzen. Diese Eigenschaft zeichnet allerdings auch viele Interessenverbände aus. Dadurch werden zwar sprunghafte Veränderungen seltener, aber notwendige kontinuierliche Anpassungen nicht gefördert. In einem wachsenden Wirtschaftsraum Europa können deutsche Kommunen nur durch Streichen überholter Verwaltungsvorschriften und Beschleunigung zeitaufwendiger Planungsabläufe konkurrenzfähig bleiben.

Durch die Europäisierung der Politik überlagert nunmehr eine weitere Verwaltungsebene die Zuständigkeiten der planenden Kommunen. Darüber hinaus hat sich die Vermischung der Kompetenzen generell mit der Zunahme der Aufgaben und speziell mit der Aufnahme neuer Mitgliedstaaten erheblich verschärft. Wesentliche Bereiche des Planungs- und Umweltrechts wurden auf die europäische Ebene verlagert und beeinflussen unmittelbar - und wirksam unterstützt durch die goldenen Zügel der Förderprogramme - die Planungen der Kommunen.

(6) **REGION:** Mit konsequentem Blick auf Europa, muss die Region als neue Planungsebene zur Gliederung der räumlichen Planung eingeführt werden. Der reale Planungsraum für die Programme der Europäischen Union ist schon heute die Region. Denn nur innerhalb einer - real vorhandenen oder fiktiv definierten - Region bestehen konkrete Möglichkeiten und Chancen, die Investitionsvorhaben der Wirtschaft und die Förderprogramme der EU ökonomisch, ökologisch und sozial verträglich aufeinander abzustimmen. Für das Planungsrecht der Bundesrepublik ergibt sich daraus die Notwendigkeit und zugleich die Begründung, die regionale und lokale Planungsebene miteinander zu verknüpfen.

Die Strukturierung und Gestaltung unseres Lebensraumes sind entscheidend abhängig von den Zufälligkeiten der Besitzverhältnisse. Durch den spekulativ beeinflussten Bodenmarkt erklären sich die vielen vergeblichen Versuche eine räumliche Ordnung durchzusetzen, die auf nachhaltige Entwicklung abgestellt ist. Zunehmend bestimmen Kontroversen zwischen privatem und öffentlichem Interesse die Wirklichkeit der Planung in den Kommunen. Sind dies Anzeichen dafür, dass die im Grundgesetz verankerte Verpflichtung des Eigentums an Bedeutung verliert?

(7) **SPRACHE:** Unsere Sprache ist mit Bildung und Kultur, mit regionalen Bindungen und wirtschaftlichem Einfluss unlösbar verbunden. Das gilt besonders für die Kommunen, die der alltägliche Lebensraum der Menschen sind. Das gilt auch für die Bundesrepublik, in der die deutsche Sprache das verbindliche und verbindende Medium ist. Das gilt aber nicht für Europa, in dem die englische Sprache zum internationalen Verständigungsmittel geworden ist. Jeder Austausch von Ideen in Parlamenten, von Erfahrungen in Fachgremien und in Gesprächen bei bilateralen Zusammenkünften, jede Städtepartnerschaft und jeder Schüleraustausch europäischer Kommunen untereinander macht eine gemeinsame europäische

Sprache erforderlich. Für unser allgemeines und berufliches Bildungssystem, das von den Kommunen mitgetragen wird, muss verbindlich vorgegeben werden, dass ergänzend zu unserer Muttersprache Deutsch auch Englisch als europäische und zugleich internationale Sprache ins Unterrichtsprogramm aufzunehmen ist.

(8) **AUSBLICK:** Die Kommunen in Europa haben sich auf eine global orientierte Weltwirtschaft einzustellen, in der als Partner nicht nur die bekannten Industrieländer, sondern zukünftig auch Staaten des asiatischen, des südamerikanischen und des afrikanischen Kontinents eine wichtige Rolle spielen werden. Viele Anzeichen deuten darauf hin, dass diese Entwicklungen auch Auswirkungen auf die europäischen Kommunen haben werden. Um darauf vorbereitet zu sein, müssen diese nicht nur die Risiken sehen, sondern vor allem die großen Chancen dieser Entwicklung für Europa analysieren und nutzen. Eine entscheidende Konsequenz ist, dass der Einfluss deutscher Kommunen auf die europäische Politik erweitert und verstärkt wird, um im Interesse der Bürger und der Wirtschaft die Politik der Europäischen Union aktiver mitgestalten zu können. Ein erster wichtiger Schritt könnte sein, den politischen Einfluss der deutschen Kommunen im "Ausschuss der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften" (AdR) erheblich zu verstärken.

Zukunft der Stadt in Europa

Dr. Stephan Articus

Geschäftsführendes Präsidialmitglied, Deutscher Städtetag

Die Europäische Union steht vor einer bedeutenden Wegmarke ihrer Entwicklung. Der Europäische Konvent bereitet den Weg zu einem europäischen Verfassungsvertrag vor, rechtzeitig vor der zweiten großen Veränderung, nämlich der Aufnahme von zehn neuen Mitgliedsländern in die Europäische Union. All dies hat auf den ersten Blick wenig mit den Kommunen zu tun und doch sind beide Vorhaben von entscheidender kommunaler Relevanz.

Die zukünftige Union soll nach dem Willen der Staats- und Regierungschefs der fünfzehn Mitgliedstaaten der EU eine Union sein, in der es mehr Transparenz, mehr Effizienz und mehr Demokratie gibt. Mit dieser Zielorientierung haben sie den Europäischen Konvent mit der Erklärung von Laeken im Dezember 2001 an die Arbeit geschickt.

Alle drei Zielsetzungen haben einen direkten kommunalen Bezugspunkt: mehr Transparenz kann nur erreicht werden, wenn das Subsidiaritätsprinzip besser respektiert wird und nationale Eigenheiten, einschließlich der in den Mitgliedstaaten bestehenden kommunalen Verantwortungs- und Kompetenzstrukturen, beachtet werden. Mehr Effizienz setzt voraus, dass diejenige Ebene, die einen Großteil der europäischen Gesetzgebung vor Ort umsetzt, frühzeitig in die Vorbereitungen für legislative und sonstige Akte der EU einbezogen (konsultiert) wird. Und schließlich ist ein wesentliches Element für eine demokratischere Union, die Anerkennung und Achtung der in den Mitgliedstaaten bestehenden kommunalen Selbstverwaltungsrechte durch die Organe der Europäischen Union.

Die erweiterte Union wird über 100.000 kommunale Gebietskörperschaften zählen. Sie sind die Basis für eine bürgernahe Union auf der Basis folgender Grundprinzipien:

a) Lokale Integration

Die erste Grundfunktion kommunaler Politik in Europa ist die Integration. Die Städte sind die Keimzelle der gesellschaftlichen Integration. Kommunale Politik integriert Menschen und Gruppen, Lebensweisen und Kulturen, Ziele und Werte, Interessen und Funktionen. Als Motor dieser vielfältigen Integrationsleistungen sind die Städte das unverzichtbare Fundament eines demokratischen Europas.

b. Lokale Partizipation

Die Kommunen in Europa sind der Ort, an dem den Bürgern die unmittelbare Mitwirkung an politischen Prozessen und an der Gestaltung des öffentlichen Lebens ermöglicht wird. Neben der Mitwirkung im Rahmen der lokalen Demokratie ermöglichen die Kommunen dem Bürger, sich direkt im Sinne des Gemeinwohls zu engagieren. Sie ermöglichen aber nicht nur eine Partizipation am örtlichen Geschehen. Die Kommunen vermitteln auch eine Partizipation der Bürger an den politischen Prozessen auf der überörtlichen Ebene. Wenn die Kommunen als Partner und Mitverantwortungsträger bei der Entwicklung und Umsetzung der europäischen Politik akzeptiert werden, profitiert die EU gleichzeitig von der bürgerschaftlichen Partizipation auf lokaler Ebene. Dies erhöht die Akzeptanz europäischer Politik bei den Bürgern und verbessert gleichzeitig die Identifikation der Bürger mit Europa.

c. Lokale Demokratie

Zentrales Grundprinzip, auf dem die Rolle der Kommunen in Europa aufbaut, ist die lokale Demokratie. Die Kommunen sind das Fundament beim Aufbau eines demokratischen Europas von unten. Lokale Demokratie fordert eine klare Zuschreibbarkeit politischer Verantwortung. Für die Bürger muss erkennbar sein, welcher Akteur für welches politische Ergebnis verantwortlich ist. Die Stärke der lokalen Demokratie resultiert maßgeblich aus ihrer Anpassungsfähigkeit an örtliche Gegebenheiten. Die Kommunen müssen daher Freiräume bei der Gestaltung der inneren Organisation erhalten. Die Freiheit der inneren Organisation ist auch grundlegende Voraussetzung für eine europäische Vielfalt, die zu einem kreativen Wettbewerb der Problemlösungsmöglichkeiten führen kann.

d. Lokale Verantwortung

Ein weiteres Grundprinzip kommunaler Politik in Europa ist die lokale Verantwortung. Die Kommunen prägen das unmittelbare Lebensumfeld der Bürger in Europa. Lebensqualität ist unmittelbar verknüpft mit der Qualität der vor Ort zur Verfügung stehenden Leistungen und Angebote, sowie den wirtschaftlichen, infrastrukturellen, ökologischen und sozialen örtlichen Gegebenheiten. Für diese machen die Bürger kommunale Entscheidungsträger unmittelbar verantwortlich.

In der Europäischen Union sind die Kommunen sowohl Objekt als auch Subjekt einer Entwicklung, die sie demzufolge mitgestalten müssen und auf die sie reagieren müssen. Neben der politischen Einflussnahme auf nationaler und europäischer Ebene durch die kommunalen Spitzenverbände und die europäischen Kommunalverbände (wie etwa dem Rat der Gemeinden und Regionen Europas oder Eurocities), müssen sich auch die einzelnen Kommunen der europäischen Herausforderung stellen. Europa muss mehr noch als dies in den vergangenen

Jahren schon geschehen ist, zu einem festen Bestandteil der kommunalen Agenda werden. Die Mitarbeit in Netzwerken, die Entsendung von Mitarbeitern auf Zeit etwa in die Europabüros der kommunalen Spitzenverbände in Brüssel, oder Informationsbesuche kommunaler Delegationen in Brüssel stellen Möglichkeiten dar, um als Kommune „europafit“ zu werden und dadurch im europäischen „Konzert“ eine Rolle zu spielen. Das vereinte Europa hat den Standortwettbewerb der Kommunen untereinander verändert. Eine „europäische Stadt“ zu sein ist heute ein Marketingvorteil. Sich über anstehende, von „Brüssel“ ausgehende Veränderungen zu informieren, hilft, unvermeidliche Umgestaltungsprozesse rechtzeitig in Angriff zu nehmen und in diesem Sinne vorbereitet zu sein.

Europapolitik ist inzwischen über weite Strecken wegen ihrer Auswirkungen auf die Kommunen auch Kommunalpolitik. Das muss im Interesse der Kommunen und der kommunalen Selbstverwaltung in Europa aber im Umkehrschluss auch bedeuten, dass Kommunalpolitik zunehmend auch Europapolitik sein muss.

Europa für, mit oder gegen die Kommunen?

*Univ.-Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann
Direktor des Instituts für Stadtbauwesen, RWTH Aachen*

Das „Verhältnis“ zwischen Städten/Gemeinden und dem institutionalisierten Europa scheint – zumindest auf den ersten Blick – ein einseitiges „Abhängigkeitsverhältnis“ zu sein. Das institutionalisierte Europa wirkt mit an der Umsetzung bzw. Durchsetzung der ökonomischen, sozialen und kulturellen Globalisierung. Es initiiert und steuert die EU-Erweiterung. Es bereitet das Europäische Raumentwicklungskonzept EUREK vor und gestaltet darauf Bezug nehmende Strukturprogramme aus. Das politische und institutionalisierte Europa beeinflusst somit – zum Teil sehr offenkundig, zum Teil eher unbemerkt und indirekt – die Rahmenbedingungen der kommunalen Handlungsmöglichkeiten. Ein besonders augenfälliges Beispiel ist die zunehmend durch Liberalisierung und Privatisierung geprägte Rahmensetzung für die sogenannten „öffentlichen Dienste / Dienstleistungen“ (Öffentlicher Personennahverkehr, Energieversorgung, Wasserversorgung/Entwässerung usw.), d.h. für die Daseinsvorsorge.

In vielen Bereichen werden die tatsächlichen – und auch kaum vermeidbaren – Wirkungen der Regelungen des „institutionalisierten Europas“ auf die Städte und Gemeinden erst langfristig wirksam. Zu erwähnen sind als Beispiele

- Projekt-UVP.
- Plan-UVP.
- Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie.
- Wasserrahmenrichtlinie.

Alle „Richtlinien“ enthalten infolge der einzelstaatlichen Umsetzungspflicht in gesetzliche Regelungen für die kommunale Planungs- und Gestaltungshoheit, ja sogar die Steuer-, Finanz- und Ausgabenhoheit, erhebliche Bindungen und Zwänge. Dabei sind zumeist weniger das grundsätzliche Erfordernis und die grundsätzliche Begründung dieser Regelungen zu kritisieren als vielmehr die mangelnde frühzeitige und aktive Beteiligung der Gemeinden – möglicherweise in einem auf die europäische Ebene ausgestalteten „Gegenstromprinzip“.

Die Interessenvertretung der Städte und Gemeinden erscheint schon auf der Ebene des Bundes zunehmend defizitär und trotz aller Anstrengungen – z.B. der kommunalen Spitzenverbände – wenig durchsetzungsfähig. Dies gilt in weit höherem Maße für die europäische Ebene.

Was bedeutet dies für die Verhältnisse auf der Ebene der Städte und Gemeinden? Da steht auf der einen Seite das „Schönwetter-Zusammenwirken in Europa“ in Form von Städtepartnerschaften, Jugend- und Schüleraustausch, Sport- und Kulturkontakten, gemeinsame Beteiligungen an Erfahrungsaustauschen, Forschungsprogrammen u.ä. Da steht auf der anderen Seite die vermehrt beklagte, zumeist kaum mehr beeinflussbare Abhängigkeit von Rahmensetzungen durch die Europäische Kommission.

Die Chancen der internationalen Städtenetzwerke (Städte der gleichen „Bedeutungs-Liga“), der bilateralen Partnerschaften und deren aktiven Ausgestaltungen, der Erfahrungsaustausche usw. sind unabweisbar. Dies gilt auch in einer auf die Städte der Beitrittsstaaten ausgeweiteten Form.

Die Probleme und Risiken der mangelnden „direkten“ Einwirkungsmöglichkeiten sind aber offenkundig – insbesondere dann, wenn sie kommunale und regionale Handlungsspielräume massiv einschränken.

Die Gefahren eines „Umkippen“ der Einstellungen von Lokalpolitikern, Interessenvertretern und Bürgern zu Europa zu einem „Europa-Skeptizismus“ sind nicht auszuschließen. Es wird eine zentrale Aufgabe der Arbeiten des Europäischen Konvents sein, die Einwirkungsmöglichkeiten der Städte/Gemeinden zu erhöhen. Dies setzt gleichzeitig eine angemessene Finanzausstattung sowie die Sicherung und Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips voraus. Erst auf dieser Basis – sicherlich zunehmend auch in kommunal verfassten Regionen organisiert – ergeben sich Chancen für ein bürgernahes Europa, in dem die Entfremdung zum institutionalisierten Europa klar begrenzt ist. Erst dann werden die Chancen, „Europa bürgerschaftlich zu leben“, verstärkt. Unzweifelhaft sind zur Förderung dieser Chancen Anreizprogramme, Förderansätze aber auch Wettbewerbsverfahren der Europäischen Union hilfreich. Voraussetzungen für die Förderung der Kohäsionsziele in der EU sind allerdings starke und leistungsfähige Städte und Regionen. Leistungsfähigkeit hat eine entsprechende Entscheidungs- und Gestaltungsfreiheit, regionale bzw. lokale Identität sowie eine angemessene Finanzausstattung zur Voraussetzung.

Der öffentlichen Verwaltung geht es noch immer viel zu gut

Dr. Tilman Driessen

Unternehmens- und Verwaltungsberatung, Grafschaft Gelsdorf

Zugegeben: etwas provokant formuliert, aber an vielfältigen Beispielen zu belegen:

Die Subventionierung der Deutschen Steinkohle, deren Produktionskosten beim 3 bis 4-fachen des Weltmarktpreises liegen, kostete im Jahr 2002 über 3 Milliarden Euro, für rund 50.000 Beschäftigte. Das sind ca. 61.000 Euro je Beschäftigter, was höher liegt als deren durchschnittliches Einkommen. Es wäre mithin billiger, die Leute nach Hause zu schicken und ihnen 60.000 Euro Subventionsgeld direkt zu geben, ohne den Umweg über die Kohleproduktion. Und es wäre auch für die Beschäftigten attraktiver und befriedigender, die sich dann mit sinnvoller Tätigkeit noch etwas hinzuverdienen könnten. Zudem bliebe dann dieser Bodenschatz für das deutsche Volk erhalten, falls es in ferner Zukunft doch einmal zu Knappheiten bei diesem Rohstoff kommen sollte, nachdem die leichter zu fördernden Vorkommen in anderen Ländern verbraucht wären. Außerdem wären Probleme wie Bodenabsenkungen gemindert. Es ist auch nicht zu vernachlässigen, dass das Geld ohne diese Fehllenkung bei Einsatz an anderer Stelle wesentlich nützlicher verwendet werden könnte.

In praktisch allen Kommunen nehmen Beteiligungsunternehmen eigene Kredite auf. Deren Bonität ist jedoch prinzipiell etwas geringer als die der Kommune selbst, und die Kredite sind kleiner und insgesamt teurer. Bei einer zentralen Kreditaufnahme und anschließender Weiterverteilung ließen sich deutlich niedrigere Zinsen erzielen. Eine Kalkulation für eine norddeutsche Großstadt ergab (trotz möglicherweise höheren Verteilungsaufwands) ein Einsparungspotential in gut zweistelliger Millionenhöhe, oder wenigstens 10 bis 25 Euro je Einwohner, ohne dass schmerzhaft Änderungen erforderlich wären. Natürlich würde dann die Verschuldung der Kommune optisch ansteigen, weil heute vieles in Schattenhaushalten versteckt wird, und das ist vermutlich der Grund, weswegen nichts passiert. Aber solange Kommunen noch zugunsten der Optik auf soviel Geld verzichten können, geht es ihnen noch viel zu gut.

Die Situation ist auch schon anderen vor längerer Zeit aufgefallen, aber geändert hat sich bis heute nichts: Der Bundesrechnungshof (und jene der Länder) prüft nur im Nachhinein und kritisiert Kinder, die schon in den Brunnen gefallen sind. Da läge es eigentlich nahe, der Verwaltung schon im Vorfeld eine kompetente Beratung

beizustellen, die auf Probleme hinweist und Empfehlungen und Verbesserungsvorschläge macht; um im Bild zu bleiben: etwa dass man vielleicht ein Geländer um den Brunnen ziehen könnte. Ein Kranker wünscht sich zumeist einen Arzt, der eine Diagnose stellt und eine Therapie vorschlägt, nicht einen Pathologen, der im Nachhinein exakt die Todesursache benennt. Dagegen sträubt sich der Rechnungshof, denn er könnte ja in Mitverantwortung geraten oder selbst kritisiert werden und sieht dies nicht als seine Aufgabe. Vielmehr hofft er auf seine Abschreckungswirkung, aber die ist wohl begrenzt. Erfreulich daran ist aus Sicht des Verfassers, dass es Raum für externe Berater lässt, aber effizient ist es sicher nicht. Einmal im Jahr berichtet der Bund der Steuerzahler über besonders drastische Fälle öffentlicher Verschwendung. Man liest es mit wohligem Gruseln und wendet sich anderen Themen zu. Die Missstände sind bestens bekannt, und dies seit Jahrzehnten. Aber es ändert sich wenig bis nichts.

„Sparhaushalt ist, wenn man das Geld nur noch mit einer Hand aus dem Fenster wirft.“
(Vorsitzender einer Stadtrats-Fraktion).

Solange sich die öffentliche Verwaltung derartig offenkundige Mängel leistet, kann es ihr noch nicht ganz schlecht gehen, genauer: noch nicht schlecht genug. So gesehen bietet die gegenwärtige Krise den heilsamen Zwang, alles zu überdenken und nach grundlegenden Verbesserungen zu suchen. Not macht bekanntlich erfinderisch.

Aufbau von Strukturen und deren anschließende Zerstörung

Reformen der letzten Jahre haben in vielen Wirtschaftsfeldern zum Aufbau von neuen Strukturen geführt, die dauerhafte Verbesserungen ermöglichten.

Als Erfolgsbeispiel ist an die Telekommunikation zu denken. Man erinnert sich nur noch mit Mühe an die Zeiten, als die Einheit einmal 23 Pfennige kostete. Heute sind die Preise so klein geworden, dass es manchmal Mühe bereitet, sie in Bruchteilen eines Cent auszudrücken, manche Ferngespräche sind billiger als Ortsgespräche, die Preise teilweise um 90% und mehr gesunken – ohne dass dies der Deutschen Telekom viel auszumachen scheint.

Doch auch hier macht unzureichende Regulierung privaten Konkurrenten das Leben schwer, weil die Telekom auf manchmal kaum glaubliche Tricks ausweicht. Beispielsweise ist kaum nachvollziehbar, weshalb die Wechselgebühr zu einem Privaten höher liegen soll als die monatliche Grundgebühr für einen Telefonanschluss.

Höchst fragwürdig erscheint auch das Hochtreiben der Preise für UMTS-Lizenzen durch die Deutsche Telekom, die ja im Eigentum des Verkäufers der Lizenzen steht.

Die erzielten 50 Mrd. Euro bedeuten praktisch eine Pro-Kopf-Steuer von fast 600 Euro je Einwohner in Deutschland, erfordern je Einwohner allein an Zinsen 30 Euro im Jahr und haben im Grunde genommen die ganze Branche nachhaltig ruiniert. Zwei Anbieter haben bereits aufgegeben und zusammen 8 Mrd. Euro verloren. Was von der einen Regierung mit Mühe aufgebaut wurde, wird von der nächsten später wieder zerstört.

Erfolge sind auch bei der Einführung privater Fernsehanbieter zu erkennen, auch wenn die öffentlich-rechtlichen Anbietern sich bislang von wirtschaftlichen Zwängen erfolgreich abschotten konnten.

Dagegen wurden etwa bei der Postliberalisierung neue Anbieter zum Markteintritt ermuntert, von denen die meisten inzwischen wieder verschwunden sind: Eine Vielzahl kleiner Unternehmen wurde erst gepöppelt und dann zum Aufgeben gezwungen.

Ähnlich die Situation beim Strom: Mangels Regulierungsbehörde hat der Verfasser jetzt schon den vierten Lieferanten - zuerst RWE, dann Strom 2000 (pleite), dann Deutsche Strom AG (pleite), nun Energie AG - inzwischen mangels Wettbewerb mit steigenden Preisen. Mal schauen, wie lange die durchhalten.

Hier wurde zum Aufbau von neuen Strukturen und erheblichen Investitionen ermutigt, jedoch nur halbherzig, wenn es ernst wurde, so dass diese neuen Strukturen häufig nicht überleben konnten. Dadurch waren diese Investitionen vergeblich, was nicht nur zu entsprechenden privaten und volkswirtschaftlichen Verlusten geführt hat, sondern auch den zart aufkeimenden Wettbewerb weitestgehend wieder beseitigt hat.

Trotz allem: Was kann man tun?

Was man tun kann? Viele Politikfelder sind umstritten, weil der Vorteil des einen ein Nachteil für einen anderen wäre, so dass Verbesserungen umfassende Verteilungskämpfe bewirken und komplexere Strategien, als man in dem hier verfügbaren begrenzten Rahmen erörtern könnte.

Andererseits gibt es viele Bereiche, in denen aus irrationalen Ängsten, Furcht vor Veränderung oder durch Unterschätzung der eigenen Möglichkeiten Verbesserungen unterlassen werden, die keine oder nur geringe Nachteile brächten. Verbesserungen bestehen nur äußerst selten aus dem einen „großen Wurf“. Die Mitarbeiter wissen fast immer, was schief läuft, leiden still und haben resigniert oder sich arrangiert, oder sie schätzen ihre Kraft zu Veränderungen gering. Häufig möglich sind jedoch kleine Verbesserungen in Art von Mosaikbausteine, die in Summe aber viel ausmachen können.

Mehr Wettbewerb

Es verwundert nicht, dass private Unternehmen zwar Lippenbekenntnisse zum Wettbewerb abgeben, in der Praxis aber alles unternehmen, um ihn zu unterlaufen oder nach Möglichkeit abzuschaffen. Denn kurzfristig nützt er eher den Kunden, allenfalls langfristig und indirekt auch den Unternehmen, beispielsweise über den Zwang zu höheren Anstrengungen und zu Innovationen.

Doch überraschenderweise ist auch die öffentliche Verwaltung dem Wettbewerb etwa bei Beschaffungen eher abhold und unternimmt beachtliche Anstrengungen, ihn zu vermeiden oder auf Ausschreibungen verzichten zu können. Wohl jeder der Leser kennt beispielsweise den Trick, ein Projekt aufzuteilen, um unter der Wertgrenze zu bleiben, ab der eigentlich nach EU-Regeln eine europaweite Ausschreibung erforderlich wäre. Wäre die Verwaltung an Wettbewerb interessiert, so würde sie eher Wege suchen, die Wertgrenze zu überschreiten oder auch unterhalb der Wertgrenze europaweit auszuschreiben. Tatsächlich scheut man dies wie der Teufel das Weihwasser, etwa unter dem Deckmantel der Regionalförderung oder weil es eben mehr Arbeit und Mühe bereitet.

Verbesserungspotentiale: Mit vielen kleinen Schritten zum Ziel

Verbesserungen sind nur selten in einem einzigen „großen Wurf“ zu erzielen. Vielmehr ist zumeist eine Vielzahl kleiner Schritte erforderlich, deren Identifizierung die Kooperation mit den Beschäftigten erfordert, die zumeist am besten wissen, wo „der Hund begraben liegt“.

Die Volkswagen AG beispielsweise erzielte im Jahr 2000 errechenbare Einsparungen von 291 Mio. DM (zu denen qualitative Verbesserungen also noch hinzutreten). Die Prämien an Mitarbeiter für solche erfolgreichen Verbesserungsvorschläge liegen bei 15 bis 25% der Verbesserung, der wirtschaftliche Nutzen für das Unternehmen liegt also um einen Faktor 4 bis 6 höher.

Haben Sie in einer öffentlichen Verwaltung schon einmal einen Briefkasten für Verbesserungsvorschläge gesehen?

Wagen Sie einen ersten Schritt: Diskutieren Sie mit Ihrem Chef oder Ihren Mitarbeitern die Möglichkeit, einen Briefkasten für kontinuierliche Verbesserungsvorschläge einzuführen. Setzen sie wie in der Automobilindustrie regelmäßige Treffen zur Diskussion von Problemen und Verbesserungsmöglichkeiten an, beispielsweise einen jour fixe einmal im Monat.

Sie werden sehen: Es macht Spaß, einmal einen neuen Blick auf Zwänge zu werfen, denen man sich unterworfen glaubt, nämlich häufig zu unrecht!

Einzelhandelsstrukturen in Ländern Osteuropas - am Beispiel Polen und Ungarn

Raimund Ellrott

Geschäftsführer der GfK PRISMA INSTITUT für Handels-, Stadt- und Regionalforschung GmbH & Co. KG, Hamburg.

Die beiden ost- bzw. südosteuropäischen Staaten Polen (rd. 38,6 Mio. Einwohner, rd. 313.000 qkm¹) und Ungarn (Fläche: rd. 93.000 qkm, rd. 10,0 Mio. Menschen²), die schon zu den Zeiten des "Kalten Krieges" zu den reformwilligsten und -fähigsten Ländern Osteuropas zählten, haben sich unter Einzelhandelsaspekten im letzten Jahrzehnt sehr dynamisch entwickelt und die Kommunen der beiden Länder vor neue Herausforderungen gestellt.

Der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformation von einer ehemaligen Staatswirtschaft zu einer freien Marktwirtschaft folgend, hat sich auch das Bild des zuvor staatlich und genossenschaftlich geprägten Einzelhandels seit Anfang der 1990er Jahre drastisch gewandelt.

Über Privatisierungen und Neugründungen entstanden in beiden Ländern explosionsartig zahlreiche neue Klein- und Kleinstbetriebe, so dass Mitte/Ende der 90er Jahre teilweise über 90% des stationären Einzelhandelsgeschäfte beider Länder eine Verkaufsfläche von unter 50 qm aufwiesen.

Neben dem stationären Einzelhandel kommt in beiden Staaten traditionell dem ambulanten Handel, das heißt Kleinstunternehmen in provisorischen Unterkünften und auf offenen Märkten, eine besondere Bedeutung zu.

Seit Mitte der 90er Jahre sind Polen und Ungarn verstärkt auch ins Zentrum des Interesses westlicher Einzelhandels-Unternehmen gerückt, wodurch sich mit großer Geschwindigkeit großflächige Betriebsformen (SB-Warenhäuser/Verbrauchermärkte, Discounter, Fachmärkte) verbreiteten, die im einheimischen Einzelhandel der beiden Staaten zuvor noch weitgehend unbekannt waren³.

Sowohl in Ungarn als auch in Polen ist der Trend 'zur Fläche' sowie zu kapitalkräftigen ausländischen Filialunternehmen 'Fakt', wobei die Rasanz der Entwicklung – selbst im Vergleich zu Ostdeutschland – teilweise im Zeitraffertempo abgelaufen ist.

Mit Blick auf eine geordnete Entwicklung der Einzelhandelsstrukturen stehen heutzutage viele Kommunen in Polen und Ungarn vor großen Herausforderungen. Stadtentwicklungspolitisch ist dabei zu sehen, dass bei der Expansion westeuropäischer Filialbetriebe – analog zur Situation in Ostdeutschland Anfang/Mitte der 90er Jahre – zunächst großstädtische Ballungsgebiete 'ganz oben anstanden' und sich die Neuansiedlungen primär auf verkehrsgünstige Großflächen-Standorte in den Außenbezirken bzw. an der Peripherie konzentriert haben.

Mittlerweile haben sich die Netze der diversen leistungsstarken Filialisten aber auch konsequent auf die übrigen Landesteile ausgedehnt und zunehmend rücken Innenstadt- bzw. innenstadtnahe Standorte in den Fokus.

Speziell die 'klassische' Shopping-Center-Szene ist mittlerweile sowohl in Polen als auch in Ungarn erheblich 'in Bewegung' geraten. Vorreiter der Entwicklung waren zahlreiche, Mitte/Ende der 90er Jahre erfolgten Center-Eröffnungen (u.a. diverse M1-Center der Metro-Gruppe, sowie zahlreiche Hypermarket-Center der internationalen Ketten Tesco, Géant, Auchan, Carrefour, Leclerc etc.).

Seit dem Jahrhundertwechsel werden zunehmend innenstadtnahe bzw. City-Standorte für EKZ-Anlagen entwickelt, wobei u.a. in der ungarischen Landeshauptstadt beispielhaft das 'Westend City Center' der TrizecHahn-Gruppe (Eröffnung Ende 1999/2000) sowie das ECE-Center "Arkad Örs Vezér Tér" (Eröffnung Frühjahr 2002) sowie die im September 2000 eröffnete "Galeria Mokotów" in Warschau, die "Galeria Dominikanska" der ECE in Breslau (Eröffnung: Herbst 2001) und die "Galeria Łódzka" in Łódz (Eröffnung: Frühjahr 2002, ebenfalls ECE) zu erwähnen sind.

Perspektivisch ist davon auszugehen, dass die ungarische und polnische Shoppingcenter-Szene durch weitere Projektentwicklungen (u.a. Quartiersentwicklung Nowe Miasto in Krakau, die bereits seit längerem bestehenden Überlegungen für ein Shopping-Center nahe des Warschauer Hauptbahnhofes) 'in Bewegung bleibt' und City-/citynahe Standorte noch an Bedeutung gewinnen.

Auch aus stadtentwicklungspolitischer Sicht scheint in den polnischen und ungarischen Kommunen das Bewusstsein für eine geordnete Entwicklung der Stadtzentren zu wachsen.

Wurden die mit der Flächen-/Centerexpansion verbundenen Auswirkungen auf die Bestandsflächen sowie die relevanten Zentrumsstrukturen noch Mitte/Ende der 90er Jahre vielerorts nicht wahrgenommen und gesamtstädtische Stadtentwicklung als "Innenstadtentwicklung" definiert, greifen für periphere Standorte - auch unter

genehmigungsrechtlichen Aspekten- heutzutage in stärkerem Umfang vergleichbare (Sanktions-) Mechanismen, die aus der bundesdeutschen Rechtsprechung bekannt sind.

¹ Quelle: Statistisches Jahrbuch Polen 2001; Stand: 1.1.2001.

² Quelle: Eurostat; Stand: 2000.

³ Im Einzelnen handelt es sich in Polen u.a. um die Unternehmen bzw. Einzelhandelsfilialisten der Ahold-Gruppe, von Auchan, Carrefour, Casino (Géant), Castorama, Dansk Supermarked (Netto), Edeka, Globi (Belgien/Frankreich), Intermarché, Jeronimo Martins-Gruppe (Portugal), Leclerc, Metro-Gruppe (u.a. Real, Praktiker), Reitan Norwegen, Rewe, Rossmann, Tengelmann (Plus, Obi), Tesco. Als weitere ausländische Unternehmen/Filialisten sind u.a. die Arcadia-Gruppe, Benetton, Ikea, Naf Naf, Orsay, und Yves Rocher zu nennen. Im ungarischen Einzelhandelsmarkt agieren u.a. die deutschen Unternehmen dm, Metro (Praktiker, Media Markt, Metro Cash & Carry), Rewe (Billa, Penny), Tengelmann (u.a. mit Kaiser's, Plus, Obi) sowie bauMax, Delhaize "Le Lion", Reitan Norwegen, Rossmann, Spar, Tesco.

Europäische Metropole im globalen Wettbewerb

Klaus Otto Fruhner

Beigeordneter der Stadt Köln

Dezernat für Wirtschaft, Stadtentwicklung und Stadtplanung

Die Kommunen gehen zur Zeit durch schweres Wetter. Die kommunalen Haushalte verzeichnen auf der Einnahmeseite dramatische Einbrüche: durch die konjunkturelle Entwicklung, durch eine Gesetzgebung, die die Bedingungen der Kommunen nicht immer genügend berücksichtigt, auch durch strukturelle Defizite. Im Ergebnis werden Kommunen mit Restriktionen hinsichtlich ihrer Politikfähigkeit konfrontiert: Die verteilungspolitischen Spielräume verengen sich, traditionelle Integrationsinstrumente können nicht entsprechend weiterentwickelt werden, Investitionen in die Infrastruktur müssen - bestenfalls - gestreckt oder verschoben werden.

Zudem sinkt durch die Globalisierung der Einfluss der Politik auf die Gestaltung des wirtschaftlichen Geschehens. Damit nehmen auch der Handlungsspielraum und die Handlungskraft der Kommunen tendenziell ab. Für Gestaltung bleibt die Handlungseffizienz als eigentliches Areal kommunalen Handelns.

Und diese Entwicklung geschieht in einer Zeit, in der Städte und Regionen als Identifikationsorte der Menschen bedeutsamer werden. Europa wird größer, die politische und wirtschaftliche Union nähert sich dem geographischen Europa, nationale Identifikationen scheinen - zumindest im Kern Europas - an Bedeutung zu verlieren.

Erwartungen und Hoffungen der Menschen richten sich an den engeren Lebensraum: die Stadt, die Region. Hier ist der Ort, an dem viele politische Entscheidungen den Menschen direkt spürbar werden.

Damit steht die Gestaltung der Stadt und der Stadtgesellschaft im Kern des kommunalen Aufgabenspektrums. Dabei ist „Stadt“ - bei allen sinnvollen Bemühungen um effiziente und schlanke Verwaltungsstrukturen - mehr als nur ein Dienstleistungsunternehmen für die Bürgerschaft. Das politische Selbstverständnis der Kommune basiert auf der Selbstverwaltung, als demokratisch legitimierte und auf dem Engagement der Stadtgesellschaft basierende Kommune im Sinne von Gemeinschaft mit dem Ziel: Das Leben der Bürgerinnen und Bürger zu gestalten.

Die kommunale Selbstverwaltung gehört zum Wesenskern der deutschen Verfassung. Sie ist auch ein Wesenselement der europäischen Demokratie, so wie es in der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung dargestellt ist. Die Oberbürgermeister und Oberbürgermeisterinnen der deutschen EUROCITIES-Städte haben am 22. Oktober 2002 in der „Kölner Erklärung“ zum Europäischen Verfassungskonvent als Forderung aufgeschrieben, dass in einer zukünftigen europäischen Verfassung das Recht auf kommunale Selbstverwaltung verankert sein muss.

Städte und Regionen spielen eine wesentliche Rolle in den europäischen Gesellschaften: 80 Prozent der Europäerinnen und Europäer leben in Städten, 20 Prozent in Ballungsräumen mit mehr als 250.000 Einwohnern. In den Städten bilden und bündeln sich die intellektuellen, kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Ressourcen, mit denen sich Deutschland und Europa im globalen Wettbewerb wirtschaftlich und politisch behaupten kann.

Die europäischen Institutionen sind auf die Städte ebenso angewiesen wie diese auf sie, um Politikentscheidungen wirksam und hinreichend demokratisch legitimiert durchführen zu können. Die politischen Entscheidungen der Zukunft werden immer stärker europäisch geprägt sein. Und diese Entwicklung verläuft parallel zu radikalen Veränderungen in technischer, wirtschaftsstruktureller und demographischer Hinsicht.

Eine Metropole wie Köln muss wissen, wie sie sich auf diese Herausforderungen einstellt, wie sie sich künftig nach außen, aber auch nach innen positioniert. Dazu müssen die Stärken, aber auch die Schwächen erkannt werden. Denn es gilt, die Stärken zu entwickeln, die Schwächen aber in Stärken zu verwandeln.

Kommunalpolitik denkt oft kurzfristig und von einer Entscheidung zur nächsten. Es gilt, langfristige Ziele und Orientierungen wieder stärker in den Mittelpunkt zu rücken. Die Kunst ist dabei, herauszufinden, welches der richtige Weg ist, und wie das Handeln verantwortungsbewusst gestaltet werden kann.

Dabei müssen neue Wege der Beteiligung, der Partizipation, der Mitwirkung und Mitbestimmung gegangen werden. Nicht nur reaktiv, wie bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, sondern die Stadtgesellschaft muss aktiv an den grundlegenden Entscheidungen beteiligt sein.

Ein Beispiel ist die Leitbilddiskussion, die zur Zeit in Köln läuft. Über 300 Bürgerinnen und Bürger beteiligen sich aktiv an einer moderierten Diskussion über die zukünftige Entwicklung der Stadt. Das Leitbild Köln 2020 hat das Ziel, die Bedeutung Kölns zu wahren und zu mehren und die Rolle der Stadt im Konzert der Regionen in Deutschland und Europa zu sichern und zu stärken. Die Diskussion um „Köln 2020“

soll den Boden bereiten, auf dem Kreativität und Innovationskraft weiterhin gedeihen, soll Antworten geben auf die Herausforderungen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung.

Köln hat alle Voraussetzungen, in einem größer werdenden Europa als Handelsstadt, als Logistik- und Verkehrsdrehkreuz Gewicht zu behalten und auszubauen. Die wirtschaftliche Infrastruktur mit der stabilisierenden Mischung aus unterschiedlichen Branchen und Unternehmensgrößen ist dafür ebenso ein Fundament wie das hohe innovative Potenzial der Industriestadt Köln. Köln zieht Menschen an, erkennbar im Wachstum der Stadt, aber auch in der Zahl der Besucher. Kölns Attraktivität gründet sich auf Geschichte und Tradition, auf den Dom und den Rhein, auf das Stadtpanorama, auf die Lebenslust der Kölner, aber auch auf die herausragende Lage im Zentrum Europas. Köln ist kreativ. Dies hat Köln zur Stadt der Medien, der Musik, der Museen und der Galerien gemacht. Die Wissenschafts- und Hochschullandschaft Kölns ist ein immer wichtiger werdendes Zukunftspotenzial, denn Bildung und Qualifizierung ist ein wichtiger „Rohstoff“ für die Zukunft. Und nicht zuletzt: Die 2.000-jährige Erfahrung der stolzen und erfolgreichen Bürgerstadt mit sich dauernd ändernden ökonomischen, sozialen und gesellschaftlichen Bedingungen zeigt Kölns Wandlungsfähigkeit.

Die Entwicklung der Städte wird im gemeinsamen Europa auch mit Blick auf die Kohäsionsziele an Bedeutung gewinnen

Dr. Jürgen Galonska

*Repräsentant des GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen in
Brüssel*

Die Entwicklung Europas wird maßgeblich durch seine Städte geprägt. Rund 80 Prozent der Europäer leben in Städten. 20 Prozent davon leben in den großen Ballungsräumen. Die Städte sind somit das determinierende Entwicklungspotenzial für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung in Europa. Der Zustand und die Perspektiven jeder einzelnen Stadt spiegeln die Entwicklungschancen und die gleichwertigen Lebensbedingungen in den Regionen wider. Sie spielen eine zentrale Rolle als Zentren des Wirtschaftslebens, der Innovation und des Fortschritts und beschreiben die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Regionen auch im Hinblick auf die angestrebten Kohäsionsziele.

Für eine stärkere Konzentration der Förderung auf die Städte sprachen sich daher auch die betroffenen Regionen und Kommunen 2002 anlässlich einer Veranstaltung in London aus. In einer Erklärung der Bürgermeister und Verantwortlichen von Stadtregionen heißt es: „Angesichts der Tatsache, dass die größten Kohäsionsprobleme in den Großstädten anzutreffen sind, und dies eine große Sorge für die Mitgliedstaaten ist, fordern wir die zukünftige EU-Regionalpolitik dazu auf, städtische Gebiete stärker zu unterstützen.“

Investitionen in den Städtebau entfalten zudem hohe Multiplikatorwirkungen, wie deutsche Untersuchungen des DIW Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung und des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) in unterschiedlichen Studien belegen. Den Investitionssummen stehen regelmäßig Kosteneinsparungen sowie Rückflüsse entgegen, die die öffentlichen Investitionsanstrengungen überkompensieren. Mit anderen Worten, derartige Investitionen wirken sich positiv auf die regionalen Strukturen aus.

In der Realität sehen sich viele Städte heute mit nachhaltigen strukturellen Veränderungen konfrontiert. Die rückläufigen Bevölkerungsentwicklungen in nahezu allen Mitgliedstaaten, die arbeitsmarktlichen Verschiebungen mit unterschiedlichen Auswirkungen von Arbeitslosigkeit auf die räumliche Betroffenheit, soziale Segregation und überforderte Nachbarschaften und die Leere der öffentlichen

Haushalte stellen viele Städte vor große Probleme. Viele Kommunen, die von rückläufigen Bevölkerungszahlen, Abwanderungen, Leerständen und demografischen Überalterungen gezeichnet sind, sind bereits signifikante Beispiele für einen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturwandel, der politisches Handeln unabdingbar macht. Hier sind Strategien und Maßnahmen gefragt, die diesen strukturellen Veränderungen entgegen wirken. Die Themen Stadtentwicklung und Stadtumbau werden in diesem Kontext die kommenden Jahre und Jahrzehnte nachhaltig prägen.

Das Subsidiaritätsprinzip als grundlegendes Ordnungsprinzip

Die Städtebaupolitik zählt zwar nicht zu den originären Aufgabenbereichen der Europäischen Union. Die Städtebaupolitik ist in erster Linie Aufgabe der nationalen Politiken und der Instanzen vor Ort. Dies soll auch so bleiben, denn vor Ort in den Kommunen und Regionen ist das Problembewusstsein am stärksten ausgeprägt und hier lassen sich die Instrumente auch am zielgenauesten einsetzen.

Als Querschnittsfunktion tangiert das Wohnen in den Städten jedoch nahezu alle Aufgabenbereiche. Von daher lässt sich die Stadtentwicklung auch aus der Betroffenheit der Europäischen Union nicht völlig ausblenden.

So hat das Thema Stadtentwicklung bereits in der Vergangenheit im Rahmen der Strukturpolitik der EU, in vielfältigen Urbanprojekten, in der Förderung der regionalen Zusammenarbeit sowie im Aktionsrahmen „Für die Zukunft der europäischen Städte“ und im fünften Forschungsrahmenplan mit dem Fokus „Die Stadt von morgen“ einen bedeutenden Stellenwert eingenommen und diese Bedeutung der Stadtentwicklung wird in Europa weiter steigen.

Durch die Förderung in konkrete Projekte der städtischen Entwicklung lässt sich Europa aber auch ganz besonders anschaulich erfahren. Hinzu kommt, dass durch eine aktive Bürgerbeteiligung bei den jeweiligen städtebaulichen Projekten die Identifikation der Bürger mit dem gemeinsamen Haus Europa wächst, ohne die Europa eine Bekundung auf geduldigem Papier und in Festreden bleibt. Allein dieser Mehrwert sollte schon Beachtung finden.

Auch unter der Maßgabe des Subsidiaritätsprinzips sind städtebauliche Fördermaßnahmen der Union daher als ergänzende oder flankierende Programme im Rahmen der Strukturförderung durchaus zu legitimieren. Sie dienen der Erreichung der angestrebten Kohäsion und generieren darüber hinaus den erwähnten und nicht zu vernachlässigenden Mehrwert.

Die Disparitäten im erweiterten Europa werden zunehmen

Im Europa der 25 bzw. 27 werden sich die Kohäsionsvoraussetzungen weiter auseinander entwickeln. Der Zustand der meisten Städte Osteuropas ist auf einem Niveau, das wir in den neuen Bundesländern gerade weitgehend hinter uns gelassen haben. Hierzu bedurfte es in den zurückliegenden zwölf Jahren enormer finanzieller Transfers von West nach Ost. Diese Aufgabe konnte weitestgehend national bewältigt werden, auch wenn dies eine große Kraftanstrengung bedeutete, die die gesamte Volkswirtschaft noch heute belastet.

Derartige Transfers für die neuen Beitrittsländer Osteuropas lassen sich nur auf gesamteuropäischer Basis bewerkstelligen. Eine Konzentration der Ziel 1-Förderung im Rahmen der Strukturförderung der EU ist daher folgerichtig. Dennoch wäre es verhängnisvoll, die benachteiligten Regionen in den bisherigen Mitgliedsländern nur deshalb aus der Förderung auszublenden, weil die Erweiterung zu einer statistischen Verbesserung ihrer relativen Situation führt, ohne dass sich die Probleme faktisch gelöst haben. Hier bedarf es im Minimum ausreichender Übergangslösungen (Phasing outs), die dem Anspruch der gemeinsamen Strukturpolitik auch in dem erweiterten Europa gerecht werden und eine Kontinuität in den Anstrengungen um die Kohäsion gewährleisten.

Was die Situation in den Städten Osteuropas anbelangt, so sind diese Städte in einer vergleichsweise glücklichen Position. Das Know-how, das in der Stadtentwicklung und –sanierung der neuen Länder Deutschlands erst entwickelt werden musste, ist für die vergleichbaren städtebaulichen und bestandsbewirtschaftenden Maßnahmen in Osteuropa bereits erprobt und ausgereift vorhanden. Es ließe sich bei entsprechender finanzieller Unterstützung aus der europäischen Strukturpolitik mühelos und kostengünstig nach Osteuropa transferieren. Eine derartige finanzielle Flankierung ist jedoch unverzichtbar, da in diesen Ländern und Regionen die notwendigen Ressourcen nicht vorhanden sind. Hier ergibt sich also eine neue europäische Aufgabenstellung im Bereich der Stadterneuerung und Stadtentwicklung, die nur auf dieser Ebene angesiedelt werden kann. Entsprechende Bestimmungen müssten jedoch in die Förderrichtlinien aufgenommen werden. Bisher sind alle Bemühungen erfolglos geblieben, wohnungs- und städtebauliche Projekte in Osteuropa zu fördern, da die Verankerung in den jeweiligen Programmen fehlte.

Netzwerke und Erfahrungsaustausch können integrierte Städtebaukonzepte befördern

Eine innovative Förderung von Städten und Stadtgebieten mit besonderen sozialen Problemen wurde in der bisherigen Förderpraxis durch die Gemeinschaftsinitiative URBAN initiiert und umgesetzt. Die besonderen Stärken des URBAN-Programms waren dabei

- der integrierte Ansatz in der Kombination sozialer, umweltbezogener und wirtschaftlicher Aspekte,
- die dezentrale Auswahl, Akzentuierung und Steuerung der Projekte,
- die Schwerpunktlegung auf lokale Partnerschaften und Initiativgruppen,
- die Auswahl relativ kleiner und überschaubarer Gebiete sowie
- die Finanzierung aus einem Fonds im Sinne der Verwaltungsvereinfachung.

Dieser Programmansatz hat sich außerordentlich bewährt, auch wenn das Programm relativ bescheiden ausgelegt war. Die durch das sog. URBAN-Audit entwickelten Auswahl- und Programmindikatoren lassen sich weiter entwickeln und verfeinern. Durch ein entsprechendes Netzwerk URBACT lässt sich der Austausch der gewonnenen Erfahrungen zwischen den Einzelprojekten weiter verbreitern und über best practices auch an interessierte Dritte weitergeben. So kann auch bei relativ bescheidenen Initialzündungen ein selbsttragender multiplikativer Mechanismus entstehen, der über die Grenzen hinweg Wirkung entfalten kann.

Nachhaltige Stadtentwicklung verlangt koordiniertes Vorgehen

Die in Rio 1992 erstmals postulierte Leitlinie einer nachhaltigen Entwicklung für künftiges Handeln, das die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht mehr befriedigen können, ist für die Ziele der Stadtentwicklung von besonderer Relevanz, da durch das Bauen und Wohnen nahezu alle Lebensbedarfe berührt werden. Nachhaltige Entwicklung bezieht sich dabei grundsätzlich auf die drei Dimensionen, die ökonomische, die soziale und die ökologische Dimension. Soziale und ökologische Friktionen und Kurzsichtigkeiten ziehen immer auch ökonomische Konsequenzen nach sich. Es gilt, die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit künftig als integriertes Zielsystem noch bewusster und zielgenauer in die Kohäsionspolitik zu implementieren.

Unter der Zielvorgabe der Kohäsion ist nachhaltige Entwicklung kein lokaler Fokus, sondern ein umspannender Strategieansatz. Entsprechend zieht sich der Aspekt der Nachhaltigkeit bereits heute durch die einschlägigen EU-Strukturprogramme. Auch wurde diese Leitlinie in die Kommissionsprogrammatik „Zukunftsfähige Städte in Europa“ aufgenommen.

Effizienz in der Zukunftsfähigkeit unserer Städte bedarf angesichts der großen Aufgaben und der knapper werdenden Ressourcen mehr denn je der integrierten und zentrierten Steuerung, die Synergieeffekte ermöglicht und den Ressourceneinsatz optimiert. Dieses deckt sich mit den Kohäsionszielen des gemeinsamen Europa. Nachhaltige Stadtentwicklung muss mithin integrierter Bestandteil im Zielkatalog der Union bleiben.

Fazit

Auch wenn die Stadterneuerung und die Stadtentwicklung nicht zu den originären Aufgaben der Europäischen Union gehören, so gibt es doch im Minimum die genannten gewichtigen Gründe, diese Themen im Rahmen der Subsidiarität im erweiterten Europa mit in den Katalog von ergänzenden Aufgabenfeldern aufzunehmen.

Zehn Jahre Europäischer Binnenmarkt: Auswirkungen auf Strukturen, Institutionen und Modalitäten der Daseinsvorsorge in Deutschland

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages

Am 1.1.1993 war es endlich soweit: Dreieinhalb Jahrzehnte nach In-Kraft-Treten der Römischen Verträge wurde der Europäische Binnenmarkt Wirklichkeit. Große Hoffnungen und Erwartungen waren damit gerade von deutscher Seite verbunden – Hoffnungen und Erwartungen, die sich seither auch weitestgehend realisiert haben, was sich nicht zuletzt daran zeigt, dass die EG in der Folgezeit sowohl räumlich erweitert als auch materiell weiter vertieft wurde. Genannt sei insoweit nur das Stichwort: Euro-Einführung.

In einem Punkt gibt es allerdings gerade von deutscher kommunaler Seite Enttäuschungen, ja Verwerfungen. Sie betreffen Strukturen, Institutionen und Modalitäten der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge. *Diesen* Punkt hatten jedenfalls die Kommunen bei der Einführung des Binnenmarkts nicht im Blick – ging es dabei doch nach der überkommenen deutschen Auffassung nicht um Wettbewerb am Markt, sondern um Leistungsverwaltung seitens der öffentlichen Hand.

Nun ist es allerdings nicht etwa so, dass die europäischen Organe, insbesondere die Europäische Kommission, sich nur mit Wettbewerbsfragen befassen. Gerade umgekehrt muss man formulieren: Je stärker bisher öffentlich und damit als Monopol erbrachte Leistungen für den Markt geöffnet wurden, um so mehr gelangte das Spannungsverhältnis von Wettbewerb und Leistungssicherung für alle in den Blick der Europäischen Kommission mit der Folge, dass sie sich diesen Fragen gerade in den letzten Jahren immer stärker zuwandte.

Bericht für den Europäischen Rat in Laeken vom 17.10.2001

Beispielhaft sei insoweit auf den Bericht der Europäischen Kommission vom 17.10.2001 für den Europäischen Rat in Laeken über Leistungen der Daseinsvorsorge¹ verwiesen. Darin heißt es u. a. wörtlich:

„In einer Welt des Wandels bleiben Leistungen der Daseinsvorsorge eines der wesentlichen Fundamente des Europäischen Gesellschaftsmodells. Bürger und

Unternehmen in Europa erwarten heute, dass ein breites Spektrum derartiger Leistungen von hoher Qualität zu erschwinglichen Preisen verfügbar ist ... Der Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge für alle Teile der Gesellschaft ist einer der gemeinsamen Werte aller europäischen Gesellschaften. Derartige Leistungen tragen zur Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie bei und stärken den sozialen und geographischen Zusammenhalt in der EU ... Für die Beitrittsländer haben funktionsfähige Leistungen der Daseinsvorsorge wesentliche Bedeutung für ihre reibungslose Integration in die EU.

Auf Ebene der EU ist die Rolle der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse ausdrücklich in Art. 16 EGV anerkannt worden.

Überlässt man den Markt sich selber, so ist er durchaus in der Lage, für viele Menschen zahlreiche Leistungen der Daseinsvorsorge zu erbringen. Allerdings versagt der Markt manchmal dabei, die sozial erwünschten Ergebnisse zu erzielen, was dazu führt, dass Leistungen nicht in ausreichendem Maße erbracht werden.

Die Mitteilung über Leistungen der Daseinsvorsorge von 2000², die das Bedürfnis nach Rechtssicherheit der Mitgliedstaaten und der betreffenden Akteure anerkennt, erklärt sowohl die Reichweite als auch die Kriterien der Anwendung von Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln des Vertrages.

Generell überlässt es das Gemeinschaftsrecht den Mitgliedstaaten, festzulegen, ob sie öffentliche Dienstleistungen direkt oder indirekt (durch andere öffentliche Einrichtungen) selber erbringen oder die Leistungserbringung einem Dritten überlassen wollen ...“

Gang der Untersuchung

„Wo liegt dann überhaupt das Problem?“ mag man angesichts dieser Ausführungen fragen. „In den unterschiedlichen konzeptionellen Ansätzen und Betrachtungsweisen, die im EGV und in den einzelnen Mitgliedstaaten, darunter in Deutschland, eingenommen werden“ lautet die Antwort, die es nach kurzer Darstellung des europäischen Rechtsrahmens (dazu B) näher zu spezifizieren gilt (dazu C). Schließlich ist zu fragen, mit welchen politischen Lösungskonzepten von europäischer (dazu D I) und deutscher Seite (dazu D II) die entstandene Problematik gelöst werden soll.

Veränderungsnotwendigkeiten aufgrund zunehmender Europäisierung

Angesichts der gänzlich unterschiedlichen Verwaltungstraditionen, die schon unter den sechs Gründungsmitgliedern der EWG bestanden, liegt angesichts der zunehmenden Vertiefung der europäischen Integration die Annahme nahe, dass die zunehmende Europäisierung – verstanden als Einfluss supranational zustande gekommener Entscheidungsprozesse auf die Politikfelder, aber auch auf die

politischen und administrativen Strukturen der Mitgliedstaaten – zu nachweisbaren Veränderungen in den davon betroffenen Verwaltungssystemen führen müsse³. Wegen der komplexen Wechselbeziehungen und Abhängigkeiten zwischen mitgliedstaatlicher und supranationaler Ebene beim Zustandekommen von Gemeinschaftsrecht handelt es sich bei Einwirkungen des Gemeinschaftsrechts auf die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen keinesfalls um einen Oktroi für die Mitgliedstaaten⁴. In der Gemeinschaft von derzeit 15 und künftig 25 Mitgliedern kann dies allerdings nicht bedeuten, dass die Rechtstraditionen der einzelnen Mitgliedstaaten bei der Entwicklung allgemeiner europäischer Rechtsgrundsätze stets gleichermaßen berücksichtigt werden. Daher machen die gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen, die insbesondere mit den letzten Vertragsrevisionen von Maastricht, Amsterdam und Nizza erheblich zugenommen haben, in allen mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen – wenn auch in jeweils unterschiedlichen Bereichen und in wechselndem Ausmaß – Anpassungen erforderlich.

Daher war es – gerade nach der Einführung des Binnenmarktes – nur eine Frage der Zeit, bis sich die Strategie der ausgedehnten Wirtschaftstätigkeit und –steuerung moderner Wohlfahrtsstaaten auch auf die öffentlichen Verwaltungen und den öffentlichen Sektor auswirken musste. Dabei hat die Anwendung des europäischen Wettbewerbsrechts auf den öffentlichen Sektor immer wieder zu rechtlichen und politischen Auseinandersetzungen geführt. Auf besonders heftige Kritik einiger Mitgliedstaaten, zu denen insbesondere Deutschland gehört, ist sie jedoch im Zusammenhang mit der öffentlichen Daseinsvorsorge gestoßen. Siedentopf und Speer⁵ haben zu Recht hervorgehoben, dass die stringente Politik der Generaldirektion „Wettbewerb“ unter den beiden Kommissaren van Miert und Monti deutlich gemacht hat, dass die gerade in Deutschland verbreitete, von Eberhard Schmidt-Aßmann in einem DLT-Professorengespräch so benannte „Bastionenseligkeit“⁶, die sich auf nationale Rechtspositionen und Gewährleistungen versteift, dauerhaft kaum verhindern kann, dass die öffentliche Daseinsvorsorge in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten gemeinschaftsrechtskonform auszugestaltet ist.

Im Ergebnis hat die Wettbewerbspolitik der Europäischen Kommission in den letzten Jahren umfangreiche Veränderungen im öffentlichen Sektor angestoßen oder zumindest nationale Modernisierungstendenzen verstärkt. Dies hat etwa dazu geführt, dass bisherige Dienstleistungsmonopole im Bereich der Telekommunikation und von Post und Bahn aufgelöst worden sind und es insoweit zu einer Umwandlung von bisher öffentlich-rechtlichen in nunmehr privatrechtliche Organisationsformen gekommen ist. Im Bereich der Sparkassen und Landesbanken konnte demgegenüber die öffentlich-rechtliche Organisationsform bisher erhalten werden⁷, wohl aber kam es zu einer Abschaffung der Gewährträgerhaftung und Modifizierung der Anstaltslast mit Wirkung ab 17.7.2005⁸.

Während das Verhalten der Mitgliedstaaten als Unternehmer inzwischen fast ausschließlich durch gemeinschaftsrechtliche Anforderungen bestimmt ist, sind Verwaltungsorganisation sowie Zuständigkeiten und Verfahren in europäischen Angelegenheiten weiterhin national geprägt. Anpassungen an funktionelle Anforderungen der EU erfolgen eher durch graduelle Adjustierungen als durch tiefgreifende Reformen, was allerdings zu Dysfunktionalitäten führen kann⁹. Obwohl die kommunale Ebene die klassische Vollzugsebene auch für die Implementation von Gemeinschaftsrecht ist, sind hier bisher keine europaveranlassten organisatorischen Veränderungen zu verzeichnen. Damit ist festzustellen, dass die europäische Integration zwar in gewissen Bereichen vereinheitlichende Wirkungen entfalten kann, es den Mitgliedstaaten aber grundsätzlich durchweg gelungen ist, ihre spezifischen Verwaltungstraditionen und – praktiken zu bewahren¹⁰. Auch in der näheren Zukunft dürften trotz fortschreitender Europäisierung die Divergenzen zwischen den nationalen Staats- und Verwaltungssystemen die Konvergenzen überwiegen.

Der europäische Rechtsrahmen für die Daseinsvorsorge

Für den Bereich der Daseinsvorsorge ist der maßgebliche europäische Rechtsrahmen schnell skizziert: Von Relevanz sind insbesondere die Art. 295, 87 Abs. 1 und 86 Abs. 2 EGV, die mit gleichem Inhalt bereits in den Römischen Verträgen enthalten waren. Mit dem Amsterdamer Vertrag ist Art. 16 EGV hinzugetreten. Zusammenfassend ergibt sich folgender Befund: Nach Art. 295 EGV lässt der EGV die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt¹¹. Sinn und Zweck dieser Bestimmung ist es, den Mitgliedstaaten die Eigentumsordnung als Instrument der Wirtschaftspolitik unabhängig von der beabsichtigten europäischen Integration und dem damit verbundenen Ausbau der Gemeinschaftszuständigkeiten in vollem Umfang zu erhalten. Auf diese Bestimmung hat sich die deutsche Seite insbesondere zur Aufrechterhaltung der Anstaltslast und Gewährträgerhaftung im öffentlichen Kreditsektor berufen¹². Dieser Auffassung ist die Europäische Kommission frühzeitig entgegengetreten. Danach ist die Berufung auf Art. 295 EGV für die EG-Rechtskonformität von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung zwar eine notwendige, mit Blick auf Art. 87 i. V. m. Art. 86 Abs. 2 EGV aber noch keine hinreichende Voraussetzung.

Nach Art. 87 EGV¹³ sind Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, wenn kumulativ

bestimmte Unternehmen begünstigt werden,
dies zu einer Wettbewerbsverfälschung führt und
diese den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt.

Nach Art. 86 Abs. 2 EGV gelten die Beihilfevorschriften nicht für Unternehmen,

die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind, sofern die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgaben rechtlich oder tatsächlich durch die Anwendung der Beihilfevorschriften verhindert wird¹⁴.

Dass Daseinsvorsorgeleistungen auch durch öffentliche Unternehmen erbracht werden dürfen, anerkennt der EGV mithin sowohl in der überkommenen Ausnahmevorschrift des Art. 86 Abs. 2 als auch in der neuen Bestimmung des Art. 16 EGV. Während Art. 86 Abs. 2 EGV eine wettbewerbsorientierte Wirtschaftsverfassung als Regelfall festlegt und Leistungen nach gemeinwohlorientierten Grundsätzen die Ausnahme darstellen, hat mit dem Amsterdamer Vertrag die Verankerung der Daseinsvorsorge in Art. 16 EGV ein neues Gesicht bekommen¹⁵. Mit Art. 16 EGV wurde das Ziel verfolgt, gemeinwohlorientierte Wirtschaftsformen in der Verfassung des EGV gegenüber dem Modell der Marktwirtschaft zu stärken. Art. 16 EGV betrifft wie Art. 86 EGV Unternehmen des „Service public“, so dass der Begriff „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ in beiden Artikeln identisch zu verstehen ist.

Anders als bei Art. 86 EGV werden Leistungen der Daseinsvorsorge in Art. 16 EGV jedoch nicht als Durchbrechung der grundsätzlich gewollten Marktordnung behandelt, sondern in ihrer eigenständigen Bedeutung anerkannt. Im Verhältnis zu Art. 86 EGV wurde rechtsdogmatisch allerdings jede Änderung an Inhalt und Auslegung ausgeschlossen, so dass das Verhältnis zwischen Wettbewerbswirtschaft und gemeinwohlorientierter Wirtschaft auch mit dem Amsterdamer Vertrag nicht grundlegend verschoben wurde. Art. 16 EGV erscheint insoweit vor allem als politische Absichtserklärung und Handlungsaufforderung, wobei man den Einfluss dieser neuen Vertragsbestimmung als Ausdruck des politischen Willens der Vertragsstaaten, die Stellung gemeinwohlorientierter Wirtschaftsformen gegenüber der Marktwirtschaft zu stärken, nicht unterschätzen sollte. Überschätzen darf man die Wirkung dieser Bestimmung demgegenüber auch nicht, so dass es völlig unreal erscheint, aus Art. 16 EGV in rechtspolitischer Hinsicht die Bezugnahme auf die Beihilfebestimmungen zu eliminieren¹⁶.

Art. 16 EGV erlangt seine Bedeutung bei der Auslegung von Art. 86 Abs. 2 EGV im Sinne einer weniger strikten Anwendung der Kriterien „rechtlich oder tatsächlich verhindern“. In entsprechender Weise hat sich der frühere EG-Wettbewerbskommissar van Miert geäußert. Art. 16 EGV wird unmittelbar ergänzt durch die 13. Erklärung zur Schlussakte des Vertrages von Amsterdam, worin die Vertragsstaaten ihre Absicht bekräftigen, bei Diensten im Allgemeininteresse eine bestimmte Qualität, Dauerhaftigkeit und gleiche Zugangsmöglichkeiten aller EG-Bürger zu gewährleisten. Die gleiche Tendenz zu einer Ausnahme gemeinwirtschaftlicher Leistungsformen von den europäischen Wettbewerbsregeln

zeigt das Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten. Das bedeutet im Ergebnis, dass der Amsterdamer Vertrag in behutsamer Weise die Konzeption der Europäischen Gemeinschaften von der liberalen zur sozialen Marktwirtschaft hin modifiziert hat.

Die Auseinandersetzungen um den Stellenwert der Daseinsvorsorge im Gemeinsamen Markt geht auf die Gründungsphase der EWG zurück. Insbesondere Frankreich und Italien mit ihrem bedeutenden öffentlichen Wirtschaftssektor sahen im Gemeinsamen Markt gerade im unverfälschten Wettbewerb Gefahren für diese Sektoren und die damit verfolgten politischen Ziele. Deutschland befürchtete demgegenüber Wettbewerbsnachteile bei einem zu starken öffentlichen Sektor dieser Mitgliedstaaten. Daher verständigten sich die Gründungsmitglieder mit dem beschriebenen Rechtsrahmen auf einen – bewusst unklar formulierten¹⁷ – Kompromiss, um die unterschiedlichen Wirtschaftssysteme und –strukturen in Einklang zu bringen¹⁸. Der Negativkompromiss bestand darin, insbesondere Art. 86 Abs. 2 EGV mit einem bewusst unklaren Wortlaut zu versehen, der die Vorschrift der Anwendbarkeit faktisch entzog¹⁹. Klar war und ist nur, dass jede nichtwirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand Bindungen an das gemeinschaftliche Wettbewerbsrecht nicht unterliegt²⁰.

Auf diese Weise kann es bis in die 90er Jahre trotz immer stärkerer Wettbewerbsorientierung kaum je zu größeren Verwerfungen zwischen dem Wettbewerbsrecht und der Staatswirtschaft einzelner Mitgliedstaaten, da bis zur Verwirklichung des Binnenmarktes wichtige Dienstleistungsbereiche, die der Daseinsvorsorge zugerechnet werden, nicht liberalisiert und damit der Anwendung des gemeinschaftlichen Wettbewerbs- und Beihilfenrechts nicht zugänglich waren. Andere der Erfüllung eines öffentlichen Auftrags verpflichtete Dienstleistungen wurden nur in Ausnahmefällen einer wettbewerbs- und beihilferechtlichen Überprüfung durch die Kommission mit der Folge unterstellt, dass sich öffentliche Unternehmen in diesen Märkten bequem einrichten konnten²¹.

Mit der Verwirklichung des Binnenmarktes änderte sich durch das Entstehen von Konkurrenz diese Situation schlagartig. Die öffentlichen Unternehmen bekamen auch als Erbringer gemeinwohlorientierter Leistungen in immer stärkerem Maße die gemeinschaftsrechtlichen Bindungen des Wettbewerbs- und Beihilferechts zu spüren²². Wenn auch die Sorge um die Daseinsvorsorge den Integrationsprozess von Anfang an begleitet hat, so führte doch erst die zunehmende Integration der einzelstaatlichen Volkswirtschaften, insbesondere die Vollendung des Binnenmarkts, zu spürbar erhöhten Anforderungen an einen gemeinschaftsweit unverfälschten Wettbewerb²³. Kein Weg führte an der Erkenntnis vorbei, dass Wettbewerbsbeeinträchtigungen durch staatliche Eingriffe zugunsten der eigenen Wirtschaft sich in den anderen Mitgliedstaaten nach Abbau nationaler Marktschranken spürbarer auswirken und daher – soll es nicht zu unzulässigen

Vergeltungsmaßnahmen einzelner Mitgliedstaaten kommen – gemeinschaftsrechtlich auch auf dem Feld der Daseinsvorsorge konsequent bekämpft werden müssen²⁴.

Würde man nämlich einen Sonderstatus für die unterschiedlichen Leistungen der Daseinsvorsorge in den einzelnen Mitgliedstaaten, etwa in den Bereichen Energie, Wasser, Post, Telekommunikation, ÖPNV, Sparkassen, Krankenhäuser, Rundfunk und Museen zulassen und sie von den gemeinschaftsrechtlichen Wettbewerbsbestimmungen ausnehmen, würden damit etwa 30 % der europäischen Wirtschaftsleistungen erfasst, was den Binnenmarkt gefährden würde²⁵. Eine breite Öffnung des Wettbewerbsrechts für staatliche und administrative Zielsetzungen kommt – zumal vor dem Hintergrund der von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat ausgesprochen inhomogen gelagerten Organisationsstrukturen in der Versorgungswirtschaft – nicht in Betracht. So sind etwa französische Vorstöße nach breitestmöglichen Ausnahmen für den Bereich gemeinwirtschaftlicher Dienste mit Blick auf die unterschiedlich breit gesteckten Sonderrechtsregime und dem im Wettbewerbsrecht der Gemeinschaft prinzipiell angelegten Regel-Ausnahme-Verhältnis nicht durchsetzbar²⁶.

Auf diese Weise wurde der bis dato brachliegende Art. 86 Abs. 2 EGV rechtlich erschlossen und „auf das Podest einer wettbewerbsrechtlichen Grundsatznorm“ gehoben²⁷. Art. 86 Abs. 2 EGV verdankt seinen Bedeutungsgewinn mithin gerade dem Liberalisierungsprozess nach Einführung des Binnenmarktes und ist heute Dreh- und Angelpunkt der Diskussion um die Anwendung der Wettbewerbsvorschriften auf Leistungen der Daseinsvorsorge²⁸.

Hervorzuheben ist aber auch, dass Liberalisierung nie als isoliertes Ziel verfolgt worden ist, sondern stets mit Vorgaben zur Sicherung der Daseinsvorsorge im Sinne einer Grundversorgung einherging²⁹. Mit der Einführung des europäischen Binnenmarktes war aber auch ein Umsteuerungsprozess auf Gemeinschaftsebene verbunden, bei dem Daseinsvorsorgeleistungen nicht mehr allein unter Wettbewerbsgesichtspunkten, sondern zunehmend als wesentlicher Beitrag zur wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Integration in der Gemeinschaft angesehen werden³⁰. Darum kommt der Übergang der Europäischen Union von der bloßen Wirtschaftsgemeinschaft zu einer auf multiple Ziele ausgerichteten Rechtsgemeinschaft zum Ausdruck³¹.

Art. 16 EGV belegt ebenso wie Art. 36 der Grundrechtecharta, dass Daseinsvorsorgeleistungen nunmehr aus einer neuen Perspektive betrachtet werden, nämlich aus der des positiv formulierten Gemeinschaftsziels und einer eigenständigen Komponente der Wirtschafts- und Sozialordnung statt bloß als Legitimation für Abweichungen vom zentralen Ziel der Marktöffnung und vom gerade Pfad der Wettbewerbsregeln³².

Als Fazit ist festzuhalten, dass der EGV Regelungen für das Spannungsverhältnis zwischen der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Gestaltung ihrer Wirtschaftspolitik einerseits und ihrer Bindungen an die Erfordernisse des gemeinsamen Marktes andererseits trifft, aufgrund derer das Gemeinschaftsrecht weder zur Unterstützung der These bemüht werden kann, dass die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand schon im Grundsatz unzulässig ist, noch dass sie eine Freistellung der Teilnahme der öffentlichen Hand am Wirtschaftsverkehr von den Wettbewerbsregeln vorsieht³³.

Unterschiedliche Regelungskonzepte und –erwartungen

Hinsichtlich der sog. Daseinsvorsorgeleistungen werden im EGV und im deutschen Recht unterschiedliche Regelungskonzepte verfolgt. Bei der Daseinsvorsorge handelt es sich um eine deskriptive Kategorie, die die Bereitstellung bestimmter existenzieller oder wesentlicher Dienstleistungen erfasst, die sich der einzelne nicht bzw. nicht mehr aus eigener Kraft beschaffen kann³⁴. Ihre Ausgestaltung hängt von den faktischen Gegebenheiten mit einzelnen Mitgliedstaaten bzw. ihren Regionen und Kommunen ebenso ab wie von den jeweiligen kulturellen und sonstigen Traditionen und obliegt daher grundsätzlich den einzelnen Mitgliedstaaten. Dabei geht es im Kern hinsichtlich der davon erfassten Bereiche um das jeweilige Verhältnis von Staat und Wirtschaft bei der Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen, wobei bei der Ausformung grundsätzlich beliebige Abstufungen und Übergänge zwischen einer Versorgung durch öffentliche und durch private Einrichtungen, die einer differenzierten staatlichen Lenkung und Kontrolle unterliegen, möglich ist³⁵.

Aufgabenbezogene Betrachtung im EGV

Da die Wettbewerbsvorschriften des EGV auf einem eindimensionalen Ansatz beruhen, stellen sie im Grundsatz allein auf eine unternehmerische, mithin marktbezogene Verhaltensweise ohne Ansehung konkreter Organisations- und Handlungsformen, also prinzipiell auch ohne Rücksicht auf damit verfolgte besondere Zwecke, ab. Daher führt der spezifische Zusammenhang von staatlicher Aufgabenerfüllung und öffentlicher Zweckbindung bei der Anwendung der Art. 81 ff. EGV potenziell zu Verwerfungen³⁶. Art. 86 Abs. 2 EGV erlaubt dabei – in einem eindeutig Regel-Ausnahme-Verhältnis – Durchbrechungen des Wettbewerbsrechts zugunsten von trägerneutral gefassten Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse³⁷. Zudem wird insbesondere in Art. 16 EGV die gemeinwohlorientierte Leistung selbst in den Vordergrund gerückt. Dabei treten die Fragen, durch wen oder mit welchen Mitteln die Leistungen erbracht werden, in den Hintergrund³⁸. Auch die Kommissionsmitteilung über Leistungen der Daseins-

vorsorge vom 20.09.2000 offenbart exemplarisch, dass sich die Kommission nicht mit Trägerfragen befasst, sondern aufgabenbezogen von gemeinwohlorientierten Leistungen spricht. Wenn Art. 16 EGV aber aufgaben- und nicht trägerbezogen formuliert ist, dient diese Regelung gerade nicht der Sicherung des Status quo der Organisationsstrukturen in den Mitgliedstaaten, sondern der Sicherung der Erbringung von Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse im Einklang mit der Rahmenordnung des Gemeinschaftsrechts³⁹. Angestrebt wird mithin eine Funktionsgarantie zugunsten der Dienste, nicht aber eine Bestandsgarantie zugunsten überkommener Strukturen und Modalitäten⁴⁰.

Trägerbezogene Betrachtung in Deutschland

In Deutschland ist die Daseinsvorsorge dagegen zur geläufigen Chiffre für die staatliche bzw. kommunale Leistungserbringung auf dem Gebiet der öffentlichen Versorgung avanciert. Daseinsvorsorgeleistungen wurden als exklusive Aufgaben bzw. Verwaltungsmonopole nahezu ausschließlich von öffentlichen Trägern erbracht⁴¹. Nach dem deutschen Begriffshorizont wird die Daseinsvorsorge mithin in den Kontext der Leistungsverwaltung gestellt und die Erbringung von Versorgungsleistungen durch Private grundsätzlich nicht erfasst⁴². Daher bringen wir in der Diskussion mit den europäischen Organen in Deutschland dem Begriff der Daseinsvorsorge eine gewisse „Hassliebe“ entgegen. Gegenüber der Europäischen Kommission argumentieren wir, dass wir Rechtssicherheit anstreben. Dabei muss man aber ganz deutlich hinzufügen, dass wir Rechtssicherheit nicht funktionsorientiert, sondern struktur- und trägerorientiert anstreben. M. a. W.: In Deutschland wird – durchaus mit guten Gründen – viel Kraft darauf verwendet, die überkommenen Strukturen der Erbringung der Daseinsvorsorge möglichst aufrecht zu erhalten. Dies kollidiert tendenziell mit dem europäischen Regelungsansatz.

Der Konflikt spiegelt sich dabei in der öffentlichen Daseinsvorsorge in Deutschland nicht generell auf allen Ebenen wider, sondern erfasst schwerpunktmäßig den kommunalen Bereich. Bund und Länder haben demgegenüber die von ihnen bisher wahrgenommenen Daseinsvorsorgeaufgaben, die am Markt erfüllbar sind, weitestgehend privatisiert und liberalisiert. Art. 87f GG ist Ausdruck dieses Gedankens.

Die Beratungen des 64. Deutschen Juristentages in Berlin im September 2002 haben ganz deutlich gezeigt, dass die – modifizierte – Philosophie der Aufgabenerfüllung des Bundes und der Länder nur wenig Konfliktpunkte mit der Regelungsphilosophie der Art. 16, 81 ff., und insbesondere des Art. 86 Abs. 2 EGV aufweist. Die eigentliche Problematik in der Diskussion liegt also auf der kommunalen Ebene, weil man hier nach wie vor in der deutschen Diskussion von der kommunalen Eigenverantwortung und damit einem trägerorientierten Daseinsvorsorgebegriff, der den Bereich der

öffentlichen Leistungsverwaltung umfasst, ausgeht. Daher hilft uns die Diskussion auf europäischer Ebene etwa mit den Beispielen Justiz, Polizei und private Sicherheitsdienste nicht weiter, weil diese Bereiche gar nicht unserer Klassifizierung von Daseinsvorsorgeaufgaben entsprechen.

Der Kernkonflikt und Konvergenzbedarf besteht also im trägerorientierten Begriff der Daseinsvorsorge in Deutschland einerseits und im aufgabenorientierten Begriff der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse in Art. 86 Abs. 2, 16 EGV andererseits. Und insoweit muss man zugeben, dass die Hauptzielrichtung der in Deutschland geführten Diskussion weniger dahin geht, Rechtssicherheit per se zu schaffen, sondern darauf abzielt, weitestmöglich die Aufrechterhaltung überkommener Strukturen zu bewahren, also die kommunale Eigenwahrnehmung von Daseinsvorsorgeaufgaben möglichst weitgehend EG-fest zu machen. Während wir von deutscher Seite also vorrangig das Instrument der Aufgabenerfüllung – etwa durch öffentliche Unternehmen – in den Blick nehmen, stellt die EG-Konzeption primär auf die Wirkung der Aufgabenerfüllung ab.

Dies lässt sich am Beispiel der jüngsten Erörterungen des 64. Deutschen Juristentages ganz deutlich machen. Die gewählte Themenstellung lautete: „Empfiehl es sich, das Recht der öffentlichen Unternehmen im Spannungsfeld von öffentlichem Auftrag und Wettbewerb national und gemeinschaftsrechtlich neu zu regeln?“⁴³

In dieser Themenstellung kommt – das ist zuzugeben – primär die deutsche Betrachtungsweise zum Tragen, wobei allerdings das Ziel verfolgt wurde, zwischen dem europäischen und dem deutschen Regelungsansatz durch Modifizierung vor allem des deutschen Rechts möglichst Kompatibilität herzustellen. Kämmerer⁴⁴ hat dies aus der primär europäischen Sicht kritisiert:

„Die Formulierung des Themas für den 64. DJT mag manchen erstaunen, scheint doch die Zeit über die öffentlichen Unternehmen hinweg gegangen zu sein. Soweit sie nicht veräußert worden sind, um mit Privatisierungserlösen die leeren Staatskassen aufzufüllen, sorgte die Anwendung der Wettbewerbsvorschriften und Grundfreiheiten des Gemeinschaftsrechts für die schrittweise Beseitigung ihrer Monopol- und Sonderrechte. Im Gemeinschaftsinteresse liegende Dienstleistungen werden – auf der Basis nationaler Regulierungsvorgaben – heute immer mehr von Unternehmen erbracht, die – seien sie staatlich oder privat – im wirtschaftlichen Wettbewerb stehen und sich nur durch ihren besonderen, auf Gesetz, Vertrag oder VA beruhenden öffentlichen Auftrag von den Konkurrenten abheben ...

Erstaunlich ist, dass der 64. DJT über dem doch etwas bejährt wirkenden den Gegenstand der öffentlichen Unternehmen zu debattieren beabsichtigt. Hinzu kommt, dass das Gemeinschaftsrecht der Kategorie der öffentlichen Unternehmen weitgehend indifferent gegenübersteht⁴⁵.

Nicht die Gestalt des Unternehmens, sondern allein seine Tätigkeit ist von gemeinschaftsrechtlichem Interesse.⁴⁶

Mag die Kritik aus europäischer Sicht auch verständlich sein, so verkennt sie doch den Ausgangspunkt der in Deutschland geführten und – wie die Beratungen des 64. Deutschen Juristentages nachhaltig verdeutlicht haben – weiter zu führenden Diskussion, in der ausgehend von den überkommenden Strukturen die Frage nach einzuschlagenden (rechts-) politischen Lösungsansätzen kontrovers debattiert wird. Dabei ist gegenwärtig die Beobachtung von Kluth⁴⁷ zutreffend, dass das deutsche kommunale Wirtschaftsrecht in jüngerer Zeit unentschieden zwischen den Leitbildern einer klaren Zweckbestimmung für die kommunalwirtschaftliche Betätigung öffentlicher Unternehmen einerseits und einer Lockerung spezifischer öffentlich-rechtlicher Bindungen andererseits schwankt.

Der Richtungsstreit in Deutschland

Burgi⁴⁸ hat entgegen der von Kämmerer unterstellten Entwicklung jüngst sehr deutlich herausgearbeitet, dass in den deutschen Kommunen sich das kommunale Unternehmertum keinesfalls auf dem Rückzug befindet, sondern trotz zunehmenden Wettbewerbs zusätzlich in immer weitere Sektoren vorgestoßen ist. Daraus könne aber keinesfalls Einigkeit über den einzuschlagenden Weg der Weiterentwicklung des kommunalen Wirtschaftsrechts abgeleitet werden. Burgi formuliert dies zutreffend wie folgt⁴⁹:

„In den vergangenen Jahren hat zwar eine Strömung an Kraft gewonnen, die insbesondere das kommunale Unternehmertum von Zweck- und Zuständigkeitsbindungen befreien möchte, um ihm ein (ökonomisch) erfolversprechenderes Agieren in bestehenden und eine Ausdehnung auf künftige Märkte zu ermöglichen. Diese Strömung zielt weniger auf die Kommunen bzw. den Staat als Unternehmensträger, sondern auf das Unternehmen selbst, deren Rechtsstellung vorwiegend unter dem Aspekt der Gleichbehandlung, und das heißt der Beseitigung der bestehenden absichtsvollen Benachteiligungen, gesehen wird ... Gegenwärtig sieht es allerdings nicht nach einem erfolgreichen Durchmarsch dieser Auffassung aus, sondern eher nach einer Rückgewinnung des Bewusstseins für die politische Funktion der öffentlichen Unternehmen und deren verfassungsrechtlicher Verteidigung, ja Erweiterung.“

Als Beleg hierfür führt Burgi insbesondere die in der jüngsten Landesgesetzgebung unternommenen Versuche einer Wiederbelebung bzw. Zurverfügungstellung öffentlich-rechtlicher Organisationsformen an. Auch diagnostiziert Burgi auf der Ebene der Landesgesetzgebung stattfindende Verschärfungen der kommunalwirtschaftsrechtlichen Voraussetzungen für eine unternehmerische

Tätigkeit bis hin zur obligatorischen Durchführung von Markterkundungsverfahren bzw. der Pflicht zur Einstellung einer ursprünglich legitimen unternehmerischen Tätigkeit nach Wegfall des öffentlichen Interesses bzw. nach Etablierung erfolgversprechender privater Alternativen⁵⁰. Daraus leitet Burgi den Befund ab, dass die stärkere Tendenz in Richtung der Repolitisierung der kommunalen Unternehmertätigkeit geht. Ganz deutlich macht Burgi⁵¹ neben anderem⁵², dass das Europarecht für beide Entwicklungen offen steht. Insbesondere steht es der Verfolgung öffentlicher Zwecke durch staatsunternehmerische Tätigkeit nicht entgegen. Statt dessen macht Burgi im Europarecht sogar Impulse in Richtung einer Repolitisierung der staatlichen bzw. kommunalen Wirtschaftstätigkeit aus⁵³. Zentraler Impulsgeber ist dabei Art. 86 Abs. 2 EGV i. V. m. Art. 16 EGV, der der Daseinsvorsorge in Europa eine eigene materiell-rechtliche Heimat bietet. Burgi begründet die pointierte Aussage, dass in diesen Bestimmungen eine bedeutende normative Basis zur Repolitisierung der staatlichen bzw. kommunalen Unternehmertätigkeit liege, damit, dass die Rechtfertigung von Bereichsausnahmen zugunsten der unternehmerischen Staatstätigkeit nach Art. 86 Abs. 2 EGV nur gelingen könne, wenn eine möglichst exakte und transparente Zielkonzeption, d. h. eine politische Konzeption, zugrunde liege, auf die die zu ihrer Verwirklichung eingesetzten Mittel nachvollziehbar bezogen sind. Dies erfordere eine Rückbesinnung auf die politischen Zwecke der Leistungserbringung, mithin darauf, dass wirtschaftliches Handeln nicht Selbstzweck, sondern Modus ist⁵⁴:

„Je schärfer die Bedingungen der kommunalen Daseinsvorsorge von denen der privatwirtschaftlichen Leistungserbringung abgesetzt sind, desto deutlicher treten die auferlegten Nachteile zutage und desto größer sind die Chancen, dass deren Kompensation durch Beihilfe- oder andere Vorteilsgewährungen europarechtlich akzeptiert wird.“

Dieser inzwischen mehrjährige innerdeutsche Kampf um die strukturelle Richtungsentscheidung, wie sich die öffentliche Aufgabenerfüllung insbesondere mittels der Instrumente öffentlicher Unternehmen weiterentwickeln soll, ist in Deutschland nicht entschieden. Dies ist in den Diskussionen des 64. Deutschen Juristentages ganz deutlich zutage getreten, was dazu geführt hat, dass aus den dort gefassten Beschlüssen ganz unterschiedliche Schlussfolgerungen gezogen worden sind⁵⁵.

Es bleibt abzuwarten, welche Regelungsstrategie sich in Deutschland durchsetzen wird. Auf eines ist dabei ganz deutlich hinzuweisen, was bereits bei Burgi angeklungen ist: Kommunale Unternehmen sind kein Selbstzweck, sondern Instrument des Trägers zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Diesen Aspekt gilt es sowohl bei der Reform des kommunalen Wirtschaftsrechts zu verdeutlichen, wie er auch bei der Neufassung der Sparkassengesetze aufgrund der Verständigungen mit der Europäischen Kommission zu berücksichtigen war⁵⁶. Wenn man sich von den

Erfordernissen des Gebietsbezuges und des Vorliegens eines öffentlichen Zwecks bei öffentlichen Unternehmen löst, steht dies zwar mit dem EG-Recht in Einklang, nicht aber mit den Strukturen des öffentlichen Rechts in Deutschland, das stets Sonderrecht des Staates darstellt. Man kann nicht gleichzeitig für Sicherheit der Aufgabenerfüllung für bestimmte Bereiche und Chancengleichheit im Wettbewerb eintreten. Koppeln sich die öffentlichen Unternehmen hinsichtlich ihres Betätigungsfeldes von ihren Trägern, deren Tätigkeit zwingend zweck- und gebietsbezogen ist, ab, werden sie zu einem – beliebigen – Instrument der Aufgabenerfüllung wie jeder andere auch. Was gegenwärtig durch Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten wie eine Stabilisierung erscheinen mag, würde auf Dauer die Spezifik öffentlicher Unternehmen völlig zur Disposition stellen und damit unterminieren.

Politische Lösungsansätze

Von europäischer Seite

Die Europäische Kommission hat zur Erhöhung der Rechtssicherheit bei der Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen unter wirksamer Anwendung der Regelungen für staatliche Beihilfen in ihrem Bericht für den Europäischen Rat in Laeken⁵⁷ einen sog. Zwei-Phasen-Ansatz in Erwägung gezogen, um den Zielkonflikt zu lösen,

dass die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse wirksam funktionieren, dass nicht Leistungen als gemeinwirtschaftliche Dienste eingestuft werden, die eigentlich dem nicht gemeinwirtschaftlichen Wettbewerbsbereich zuzurechnen sind und keine gemeinwohlorientierten Ziele verfolgen, sowie dass es dadurch nicht zu einer Störung auf den für den Wettbewerb geöffneten, nicht gemeinwirtschaftlichen Märkten kommt:

„In einem ersten Schritt beabsichtigt die Kommission, in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten, im Laufe des Jahres 2002 einen gemeinschaftsrechtlichen Rahmen für staatliche Beihilfen für mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse beauftragte Unternehmen zu schaffen. Durch einen solchen rechtlichen Rahmen werden die Mitgliedstaaten und Unternehmen über die Bedingungen informiert, unter denen staatliche Beihilfen, die als Ausgleich dafür gewährt werden, dass Verpflichtungen zur Erbringung öffentlicher Dienstleistungen auferlegt werden, von der Kommission genehmigt werden können. Insbesondere könnte man in einem solchen Rahmen die Bedingungen für die Genehmigung staatlicher Beihilfesysteme durch die Kommission festlegen, so dass die Verpflichtung zur Unterrichtung für Einzelbeihilfen abgemildert wird⁵⁸.

In einem zweiten Schritt wird die Kommission die Erfahrung mit der Anwendung dieses rechtlichen Rahmens prüfen und ... eine Verordnung erlassen, mit der bestimmte Beihilfen im Bereich Leistungen der Daseinsvorsorge von der Verpflichtung zur vorherigen Unterrichtung ausgenommen werden (Gruppenfreistellung) ... Ein Beispiel für solche Kriterien könnte die Erbringung einer Daseinsvorsorgeleistung sein, die auf der Grundlage eines fairen, transparenten, nichtdiskriminierenden und wettbewerblichen Ausschreibungsverfahrens vergeben wurde⁵⁹.

Überdies anerkennt die Kommission, dass alle Leistungen der Daseinsvorsorge, die keine wirtschaftlichen Tätigkeiten darstellen, nicht den Binnenmarktvorschriften und Wettbewerbsregeln unterworfen sind. Daher ist es der Kommission nahegelegt worden, ein Verzeichnis von Leistungen der Daseinsvorsorge aufzustellen, die nichtwirtschaftliche Tätigkeiten sind. Die Kommission weist darauf hin, dass diese Unterscheidung bei den meisten Leistungen der Daseinsvorsorge in der Praxis keinerlei Schwierigkeiten bereitet. Wohl aber hat sich die abstrakte Bestimmung des Begriffs „nichtwirtschaftliche“ Dienstleistung als äußerst schwierig erwiesen. Dazu kommt, dass das Spektrum der Dienstleistungen, die auf einem Markt erbracht werden, dem technologischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel unterworfen ist und sich im Lauf der Zeit weiter entwickelt hat. Daher hält es die Europäische Kommission für unmöglich, „ein endgültiges A-Priori-Verzeichnis sämtlicher Leistungen der Daseinsvorsorge aufzustellen, die als ‚nichtwirtschaftlich‘ anzusehen sind.“⁶⁰

Auch befasst sich die Europäische Kommission ausführlich mit der Anwendung von Gemeinschaftsregelungen auf die Auswahl des Leistungserbringers und hebt hervor, dass es den Mitgliedstaaten frei steht zu entscheiden, auf welche Weise eine Leistung erbracht werden soll. Die Mitgliedstaaten können sich dafür entscheiden, eine öffentliche Dienstleistung direkt oder indirekt (durch öffentliche Einrichtungen) selbst zu erbringen. Wenn sie sich dafür entscheiden, einen Dritten mit der Erbringung der Dienstleistung zu betrauen, müssen sie sich jedoch an näher erläuterte Verfahrensregeln und –grundsätze halten, die für die anschließende Auswahl des Leistungserbringers gelten⁶¹.

Überdies kündigt die Kommission an, das Monitoring bei Leistungen der Daseinsvorsorge zu verstärken und eine effiziente Evaluierung der Leistungen der Daseinsvorsorge anzustreben⁶². Ausdrücklich anerkannt wird, dass die Leistungsbewertung Sache der zuständigen Behörden und der jeweiligen Ebene ist und in den meisten Fällen die Zuständigkeit für das Monitoring und die Evaluierung derartiger Leistungen den nationalen, regionalen oder lokalen Behörden obliegt. Soweit jedoch ein spezifischer Rechtsrahmen auf Gemeinschaftsebene besteht, hält es die Kommission ebenso für eine Aufgabe der Gemeinschaftsorgane, diese Leistungen einer Bewertung zu unterziehen⁶³.

Zudem erklärt sich die Kommission bereit, mit den Mitgliedstaaten und anderen öffentlichen Behörden zwecks Einführung eines Benchmarking-Systems zur Bewertung der Effizienz getroffener Maßnahmen im Hinblick auf die Sicherstellung eines angemessenen Niveaus bei den betreffenden Leistungen zusammenzuarbeiten. Dies betrifft insbesondere Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, die im Rahmen von Sonder- oder Ausschließlichkeitsrechten oder natürlicher Monopole erbracht werden, da Leistungen dieser Art der gesetzlichen Überwachung bedürfen⁶⁴.

Dieses von der Kommission angekündigte mehrstufige Procedere ist durch die Entwicklung der Rechtsprechung des EuGH und des Gerichts erster Instanz ins Stocken gekommen, da der EuGH in seinem Urteil in der Rechtssache Ferring⁶⁵ entgegen der bisherigen Kommissionsposition die Auffassung vertreten hat, dass staatliche Vergünstigungen, die nicht über das zur Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Aufgabe erforderliche Maß hinausgehen, den begünstigten Unternehmen keinen Vorteil verschaffen und somit auch keine staatlichen Beihilfen darstellen. Derzeit sind noch zwei weitere Rechtssachen⁶⁶ anhängig, bei denen sich der EuGH zur Rechtsnatur von Ausgleichsleistungen an Erbringer öffentlicher Dienstleistungen im Verhältnis zu den Vorschriften über staatliche Beihilfen äußern dürfte. Daher ist es richtig, dass die Kommission erst dann entscheiden kann, wie die von ihr auszuarbeitenden Vorlagen beschaffen sein sollten, um eine angemessene Rechtssicherheit zu gewährleisten, wenn die Rechtsprechung in diesem Punkt eindeutige Klärungen herbeigeführt hat.

Dennoch ist die Kommission in der Zwischenzeit nicht untätig geblieben. Sie plant ein Grünbuch zur Daseinsvorsorge, mit dem sie eine Debatte über die Rolle der Kommission bei der Sicherstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge einleiten will. Die deutsche kommunale Ebene ist dabei ein Antreiber für die Erstellung des Grünbuchs, mit dem die bisherige Diskussion aufgegriffen und systematisiert werden soll. Eine umfassende politische Stellungnahme erscheint dabei nicht möglich, wohl aber geht es um die Klärung einzelner Problemkreise wie der Bereiche

Beihilfen- und Kompensationszahlung,
Auswahl des Erbringers der öffentlichen Leistung (In-House-Problematik) sowie
Evaluierungsproblematik.

Vor diesem Hintergrund hat die Generaldirektion Binnenmarkt im Sommer 2002 eine Überprüfung der verschiedenen Modalitäten der Verwaltung lokaler Dienstleistungen in den Mitgliedstaaten über deren Vereinbarkeiten mit den Regeln des Vertrages und der Bestimmungen der gemeinschaftlichen Vergaberichtlinien durchgeführt. Damit möchte die Kommission u. a. das Verhalten der Kommunen zu ihren Unternehmen unter wettbewerbs- und vergaberechtlichen Gesichtspunkten ausleuchten. Im Fokus der Anfrage steht somit die generelle Möglichkeit, kommunale Aufgaben ohne Weiteres durch eigene Unternehmen wahrzunehmen.

Das maßgeblich von deutscher Seite initiierte Vorgehen der Europäischen Kommission zeigt die Ambivalenz der von Burgi so charakterisierten „unionspolitischen Aufladung der Daseinsvorsorge⁶⁷“ besonders deutlich auf. Die Europäische Kommission ist dabei, das Konzept der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse aus der rein staatlichen Betrachtung herauszunehmen und in eine gemeinschaftsrechtliche Bestands- und Entwicklungsgarantie zu überführen⁶⁸. Die Grenzziehung zwischen mitgliedstaatlichen und gemeinschaftlichen Kompetenzen scheint sich dabei in Richtung Gemeinschaft zu verändern. Zwar ist Beihilfenaufsicht für sich genommen ein wettbewerbsrechtliches Ordnungsinstrument, doch ist anzuerkennen, dass mit der Gestattung oder Untersagung einer Beihilfengewährung im Einzelfall die wirtschaftliche Grundlage eines (präferierten) Daseinsvorsorgemechanismus steht und fällt⁶⁹.

Art. 16 EGV räumt der Gemeinschaftsebene keine umfassende Regelungsbefugnis ein, sondern beinhaltet nur einen anlassbezogenen Gestaltungsauftrag. Die gesteigerten gegenwärtigen Aktivitäten der Kommission lösen bei den Kommunen, die ihrerseits danach gerufen haben, nunmehr Verunsicherungen aus. Die Kommission scheint Art. 16 EGV weniger als Beschränkung ihrer Kompetenzen anzusehen als zur Bekräftigung der Legitimität ihrer aktiv-regulatorischen Mitwirkung an der Sicherung von Daseinsvorsorgestandards im Wege der Beteiligung am Erlass von Schutzbestimmungen⁷⁰. Daher ist der Einschätzung durchaus zuzustimmen, dass der Eindruck entsteht, dass sich die Kommission mit der Ankündigung eines „aktiveren Vorgehens“ eine gewisse Führungsrolle bei der Gestaltung der Daseinsvorsorge zu Eigen machen will. Wie weit die Freiheit der Mitgliedstaaten bei der Wahl des Daseinsvorsorge-Modus, zu der sich grundsätzlich auch die Kommission bekennt, wirklich reicht, ist derzeit noch offen und hängt in hohem Maße von der anstehenden EuGH-Rechtsprechung⁷¹ ab⁷². Die Ankündigung der Kommission für Sektorenrichtlinien dokumentiert den gestalterisch-politischen Willen der Kommission, der über den kontrollierend-wettbewerbsrechtlichen Zugriff deutlich hinausgeht. Dies kann sich für den kommunalen Bereich durchaus als Bedrohung erweisen. Je nach dem Inhalt der Rechtsetzung geht davon jedenfalls ein Uniformierungsdruck aus, der einerseits Planungssicherheit schafft, andererseits aber Gestaltungsfreiheit nimmt⁷³.

Der eingeschlagene Prozess der unionsweiten Informationserhebung und Berichterstattung durch die Kommunen verbessert einerseits die Grundlagen für kommunale Entscheidungen, versetzt andererseits aber die kommunale Selbstverwaltung in einen neuen Rechtfertigungskontext, der die Entscheidungen und Gestaltungen in einer erhöhten Begründungslast unterwirft⁷⁴.

Von deutscher Seite

Von deutscher kommunaler Seite ist auf die Aktivitäten der Europäischen Kommission / Generaldirektion Binnenmarkt dahingehend reagiert worden, dass hervorgehoben wird, dass die Organisationsfreiheit bei der Gestaltung der Struktur der Aufgabenerfüllung erhalten bleiben müsse. Diese Möglichkeit dürfe insbesondere nicht durch eine extensive Anwendung des europäischen Vergaberechts beschnitten werden. Überdies wird darauf hingewiesen, dass aus Sicht der deutschen Kommunen im Mittelpunkt der Überlegungen zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse nicht die Marktleistungen der genannten Dienstleistungen stehen, sondern die sichere, qualitativ hochwertige und für jedermann zugängliche Versorgung der Bürger vor Ort unter Berücksichtigung sozialer und umweltpolitischer Belange. Soweit daher z. B. aus den mit der vorgeschlagenen Methodik der Kommission gewonnenen Ergebnissen auf der europäischen Ebene politische Forderungen hinsichtlich der Marktöffnung im Bereich der Leistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gezogen werden sollten, vertritt die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände die Position, dass diese regelmäßig in Bezug auf die vor Ort zu berücksichtigenden Belange zu kurz greifen. Die grundsätzliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und ihrer Unternehmen für die Festschreibung der durch Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zu erreichenden Ziele dürfe durch Forderungen, die lediglich auf einer begrenzten Bewertung auf europäischer Ebene beruhen, nicht unterlaufen werden.

Aus diesem Grunde wird von deutscher kommunaler Seite für die Leistungen der Daseinsvorsorge an einem Konzept zur Rechts- und Planungssicherheit für die Kommunen im Rahmen EU-rechtlicher Vorgaben gearbeitet. In dessen Rahmen soll insbesondere landesrechtlich Rechtssicherheit geschaffen werden hinsichtlich der Tatbestandsmerkmale des Art. 86 Abs. 2 EGV, also hinsichtlich der

Definition der Leistung durch kommunale Satzung,
Betrachtung mit der Leistung durch vertragliche Beauftragung auf der Grundlage der jeweiligen Gemeindeordnung sowie
Verhinderung der dem Unternehmen übertragenen Leistung durch die Anwendung der Wettbewerbsregeln.

Außerdem arbeitet die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände daran, einen Leitfaden zur Verbesserung der Rechtssicherheit bei kommunalen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse im Rahmen des EU-Rechts zu erstellen.

Die Aufbereitung der Problematik zeigt, dass generelle Lösungsansätze zur Stabilisierung einer trägerorientierten Daseinsvorsorge in Deutschland nicht Erfolg versprechend sind. Man wird sich der – mühsamen – Arbeit unterziehen müsse,

aufgabenspezifisch auf die künftige Notwendigkeit kommunal eigener Leistungserbringung in Einklang mit Art. 86 Abs. 2 i. V. m. Art. 16 EGV nachzuweisen.

(Quelle: Der Landkreis 1/2003)

-
- 1 KOM (2001) 598 endg. = NVwZ, Beil. III zu Heft 9/2002.
2 ABl. C 17 v. 19.01.2001, S. 4.
3 Dazu ausf.: *Siedentopf/Speer*, DÖV 2002, 753.
4 *Siedentopf/Speer*, DÖV 2002, 753 (757).
5 *Siedentopf/Speer*, DÖV 2002, 753 (759).
6 *Eberhard Schmidt-Aßmann*, in: Henneke (Hrsg.), *Kommunen und Europa – Herausforderungen und Chancen*, 1999, S. 251.
7 Dazu ausf.: *Henneke*, NdsVBl. 2002, 113 (120 ff.); *ders.*, NWVBl. 2002, 249 (251 ff.); *ders.*, in: *Eberle/Ibler/Lorenz* (Hrsg.), *Festschrift für Brohm*, 2002, S. 81 (85 ff.).
8 Dazu ausf.: *Henneke*, NdsVBl. 2002, 113 (116 ff.); *ders.*, NWVBl. 2002, 249 (252 ff.); *ders.*, in: *Fs. Brohm* (Fn. 7), S. 81 (95 ff.).
9 Zutreffend: *Siedentopf/Speer*, DÖV 2002, 753 (760).
10 *Siedentopf/Speer*, DÖV 2002, 753 (762).
11 Dazu ausf.: *Ruffert*, in: Henneke (Hrsg.), *Kommunale Perspektiven im zusammenwachsenden Europa*, 2002, S. 10 ff.
12 Dazu ausf.: *Henneke*, NdsVBl. 2000, 129 (139 f.).
13 Dazu jüngst ausf.: *Pielow*, in: Henneke (Fn. 11), S. 33 ff.
14 Dazu ausf.: *Pielow*, in: Henneke (Fn. 13), S. 33 (54 ff.).
15 Zum Folgenden ausf.: *Henneke*, NdsVBl. 2000, 129 (138 ff.).
16 So aber Beschlüsse des 64. DJT, Abteilung Öffentliches Recht, C.I.27, NJW 2002, 3079 (3080) = DVBl. 2002, 1606.
17 *Kämmerer*, NVwZ 2002, 1041 (1042).
18 *Magiera*, in: *Ipsen/Schmidt-Jortzig* (Hrsg.), *Festschrift für Rauschning*, 2001, S. 269 (271).
19 *Kämmerer*, NVwZ 2002, 1041 (1042).
20 *Borchardt*, *Sitzungsberichte des 64. DJT, Abteilung Öffentliches Recht (im Druck)*; *Pielow*, in: Henneke (Fn. 13), S. 33 (49).
21 *Borchardt* (Fn. 20).
22 *Borchardt* (Fn. 20).
23 *Magiera*, in: *Fs. Rauschning* (Fn. 18), S. 269 (272).
24 *Magiera*, in: *Fs. Rauschning* (Fn. 18), S. 269 (272).
25 *Magiera*, in: *Fs. Rauschning* (Fn. 18), S. 269 (270 u. 288).
26 *Pielow*, in: Henneke (Fn. 13), S. 33 (65 f.).
27 *Kämmerer*, NVwZ 2002, 1041 (1042).
28 *Pielow*, in: Henneke (Fn. 13), S. 33 (42).
29 *Kämmerer*, NVwZ 2002, 1041 (1043 u. 1045).
30 *Borchardt* (Fn. 20).
31 *Kämmerer*, NVwZ 2002, 1041 (1045).
32 *Kämmerer*, NVwZ 2002, 1041 (1041 f.).
33 *Borchardt* (Fn. 20).
34 *Pielow*, in: Henneke (Fn. 13), S. 33 (39 ff.).
35 *Magiera*, in: *Fs. Rauschning* (Fn. 18), S. 269 (273 f.).
36 *Kluth*, in: Henneke (Fn. 11), S. 68 (77 m. Fn. 34).
37 *Pielow*, in: Henneke (Fn. 13), S. 33 (41 ff.).
38 *Borchardt* (Fn. 20).
39 *Kluth*, in: Henneke (Fn. 36), S. 68 (69).
40 *Kluth*, in: Henneke (Fn. 36), S. 68 (83).
41 *Pielow*, in: Henneke (Fn. 13), S. 33 (39 f.).
42 *Kämmerer*, NVwZ 2002, 1041 (1041).
43 Dazu ausf.: *Henneke*, *Der Landkreis* 2002, 644 ff.; *Kämmerer*, NVwZ 2002, 1041 ff.; *Mann*, JZ 2002, 819 ff.; *Püttner*, DÖV 2002, 731 ff.; *Rennert*, *Die Verwaltung* 2002, 319 ff.; *Stober*, NJW 2002, 2357

44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55

ff.; *Stüer*, DVBl. 2002, 1598 (1600 f.); *Ehlers*, Der Landkreis, Heft 1/2003; *Burgi*, Der Landkreis, Heft 1/2003; *Katz*, Der Gemeindehaushalt, Heft 1/2003.

Kämmerer, NVwZ 2002, 1041.

Kämmerer, NVwZ 2002, 1041 (1045).

Kämmerer, NVwZ 2002, 1041 (1046).

Kluth, in: Henneke (Fn. 36), S. 68 (86).

Burgi, in: Fs. Brohm (Fn. 7), S. 35 ff.

Burgi, in: Fs. Brohm (Fn. 48), S. 35 (39).

Burgi, in: Fs. Brohm (Fn. 48), S. 35 (40).

Burgi, in: Fs. Brohm (Fn. 48), S. 35 (44).

Z. B. *Borchardt* (Fn. 20).

Burgi, in: Fs. Brohm (Fn. 48), S. 35 (44 ff.).

Burgi, in: Fs. Brohm (Fn. 48), S. 35 (46).

M. E. spricht viel dafür, sich der Auffassung Burgis anzuschließen und das deutsche kommunale Wirtschaftsrecht in der Weiterentwicklung an Art. 86 Abs. 2 EGV anzudocken, um damit die spezifische öffentliche Aufgabenerfüllung bei Aufrechterhaltung des Gebietsbezugs zu präzisieren und in der Erfüllung der Merkmale des Art. 86 Abs. 2 EGV die Zukunft für die öffentliche Daseinsvorsorge in Deutschland zu sehen. Daher habe ich einen bewertenden Beitrag über die Beratungen der öffentlich-rechtlichen Abteilung des 64. Deutschen Juristentages und seine Ergebnisse mit der Unterüberschrift versehen: „Wie Elefanten im Porzellanladen ganze Arbeit leisten“ (Der Landkreis 2002, 644). Damit wurde auf die Abstimmungsergebnisse Bezug genommen, die sich für eine nahezu völlige Beseitigung öffentlich-rechtlicher Bindungen ausgesprochen haben. Diese bewertende Einschätzung hat im Schrifttum viel Zustimmung gefunden (dazu sogleich), während ein Beitrag im ZfK 10/02, 1 und 3 überschrieben war mit: „Ein kleines Meisterstück“. In diesem Beitrag wird die fundamentale Gegenposition eingenommen und ausgeführt, dass das Gutachten von Ehlers nicht gerade von Verständnis für kommunale Unternehmen im Wettbewerb geprägt sei. Abgestimmt werde aber immer am Schluss und da heiße es: „Spiel, Satz und Sieg für die kommunale Wirtschaft“. Dies komme insbesondere in den durchgängigen Beschlüssen für Chancengleichheit und gleiche Teilhabe für öffentliche Unternehmen auf Wettbewerbsmärkten zum Ausdruck.

Wegen meiner Wertungen wurde ich demgegenüber von *Schöneich* sogar als „Schlechter Verlierer“ bezeichnet (ZfK 12/02). Die übrigen bisher vorliegenden Bewertungen der Beschlussfassungen des 64. DJT sprechen demgegenüber eine andere Sprache. *Dolde* (NJW Heft 42/2002, XXVIII (XXX f.)) hat in seinem Bericht über die Öffentlich-rechtliche Abteilung hervorgehoben, dass die Dominanz der kommunalen Unternehmen bei der Bewertung der Abstimmungsergebnisse berücksichtigt werden müsse. Auch er hob in Anknüpfung an die Worte der Bundesjustizministerin hervor: Wichtiger als die Beschlussergebnisse seien die zugrunde liegenden Erwägungen.

Ehlers (Der Landkreis, Heft 1/2003) geht ebenfalls auf die Dominanz der Unternehmensvertreter in der Abstimmung ein und bedauert anhand einzelner referierter Beschlusspunkte, dass z. T. Beschlüsse gefasst wurden, die keinerlei Aussicht auf Realisierung haben. Er kritisiert, dass der Juristentag der Aufgabe von Juristen nicht gerecht geworden sei, Interessen nicht zu verabsolutieren, sondern legitime widerstreitende Belange nach dem Prinzip praktischer Konkordanz zum Ausgleich zu bringen. Damit sei die Chance versäumt worden, die Diskussion über die Zukunft des Rechts der öffentlichen Unternehmen voranzubringen.

Ähnlich äußert sich *Stüer* (DVBl. 2002, 1598 (1601)). Er bezweifelt, dass die Beschlüsse der Abteilung Öffentliches Recht schon bald Gesetz werden, da dabei neben den öffentlichen Unternehmen auch die gewerbliche Wirtschaft und vor allem das örtliche Handwerk ein wichtiges Wort mitzusprechen habe. Auch *Burgi* (Der Landkreis, Heft 1/2003) setzt sich mit zahlreichen Beschlusspunkten der Öffentlich-rechtlichen Abteilung des 64. DJT sehr kritisch auseinander.

Besonders deutliche Worte findet *Katz* (Der Gemeindehaushalt, Heft 1/2003) zu den Beschlüssen des Öffentlich-rechtlichen Abteilung des DJT. Er weist für die Bewertung der Ergebnisse ebenfalls auf die Dominanz der Vertreter von kommunalen Unternehmen hin und führt u. a. wörtlich aus: „Dabei wurde die höchstrichterliche Rechtsprechung und die ganz h. M. in der Literatur zu Art. 28 Abs. 2 GG teilweise einfach negiert und weniger – wie dies eigentlich bei DJT üblich ist – rechtspolitische, sondern eher unternehmenspolitische Beschlüsse gefasst und dies leider auch primär aus Geschäftsführungs- und weniger aus Anteilseignersicht. Es ist zu befürchten, dass sich die Kommunen und ihre Unternehmen mit diesen Abstimmungen eher einen Bärendienst erwiesen haben und dadurch notwendige Fortschritte in der Sache erschwert haben. Mit der Diskussion und vor allem den Beschlüssen ist eine Chance zu Fortschritten in der Sache vertan worden. Das Entscheidende wurde

versäumt: Eine gemeinsam von Kommunen und ihren Verbänden getragene Grundposition sowie ein stimmiges, von juristischem und politischem Realitätssinn getragenes Gesamtkonzept. Dies ist nach allgemeinen Erfahrungswerten aber kaum durch sehr einseitige Forderungen, sondern eher durch konzertierte, die Spannungslagen ausgleichende, mit Augenmaß alle Interessenlagen berücksichtigende Lösungsansätze zu erreichen.

In Kenntnis des dringenden Handlungs- und Vereinheitlichungsbedarfs wurde dies nicht nur versäumt, sondern wohl auch nicht unbeträchtliches Porzellan zerschlagen! Leider wird dies noch dadurch verschärft, dass ungeklärte Fragen zunehmend mit extremen Positionen und mitunter außerordentlicher Schärfe, z. T. in lobbyistischer Art und Weise, zu beeinflussen versucht werden, die sicher der Sache alles andere als dienlich sind. Beispielhaft sei auf verschiedene Äußerungen der Handwerks- und IHK-Organisationen ebenso wie auf solche des VKU verwiesen. Was Not tut, ist eine „konzertierte Aktion“, ein „Runder Tisch“, an dem sich Kommunen, Länder, Bund und EU unter Beteiligung der Privatwirtschaft zusammensetzen, um die Konflikt- und Spannungslagen sowie die offenen, ungeklärten Probleme aufzuarbeiten und ein ausgewogenes, realisierbares Gesamtkonzept zu entwickeln. Dabei darf, ob man es für sinnvoll hält oder nicht, die höchstrichterliche Rechtsprechung und die h. M. in der Literatur nicht außer acht gelassen werden, dass Gemeinden (GV) eben „ein Stück Staat“, „in den staatlichen Aufbau integriert“ sind.

- 56 Dazu ausf.: *Henneke*, NWVBl. 2002, 249 (253 ff.); *ders.*, NdsVBl. 2002, 113 (120); *ders.*, in: Fs. Brohm (Fn. 7), S. 81 (96 ff.).
- 57 KOM (2001), 598 end., Tz. 27 ff.
- 58 KOM (2001), 598 end., Tz. 28.
- 59 KOM (2001), 598 end., Tz. 29.
- 60 KOM (2001), 598 end., Tz. 30.
- 61 KOM (2001), 598 end., Tz. 33.
- 62 KOM (2001), 598 end., Tz. 40 ff.
- 63 KOM (2001), 598 end., Tz. 42.
- 64 KOM (2001), 598 end., Tz. 47.
- 65 Rs. C-53/00, DVBl. 2002, 392; dazu: *Jannert*, DVBl. 2002, 825; *Henneke*, Der Landkreis 2002, 668 (670).
- 66 Rs. C-126/07 GEMO, Rs. C-280/00 Altmark-Trans GmbH, zu beiden ausf.: *Henneke*, Der Landkreis 2002, 668 (670 ff.); *Pielow*, in: *Henneke* (Fn. 13), S. 33 (53 f.).
- 67 *Burgi*, in: *Henneke* (Hrsg.), Verantwortungsteilung zwischen Kommunen, Ländern, Bund und EU, 2001, S. 90 (115 f.); dazu: *Ehlers*, in: *Henneke* (Hrsg.), Kommunale Perspektiven im zusammenwachsenden Europa, 2002, S. 167.
- 68 *Borchardt* (Fn. 20).
- 69 *Kämmerer*, NVwZ 2002, 1041 (1043).
- 70 *Kämmerer*, NVwZ 2002, 1041 (1043).
- 71 Dazu Fn. 66.
- 72 Zutreffend: *Kämmerer*, NVwZ 2002, 1041 (1044).
- 73 *Kluth*, in: *Henneke* (Fn. 36), S. 68 (82).
- 74 *Kluth*, in: *Henneke* (Fn. 36), S. 68 (82).

Kommunen und Europäische Verfassung

Dr. Gerd Landsberg

Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

Die Europäische Union arbeitet an einer Verfassung, die zumindest für Jahrzehnte das Leben von ca. 550 Millionen Europäern mitprägen und auch mitbestimmen wird. Die Kommunen in Europa haben sich in diesem historisch einmaligen Prozess der Entwicklung einer gemeinschaftlichen Verfassungsordnung auf unserem Kontinent mit einer Vielzahl von Vorschlägen und auch Forderungen in die Debatte eingebracht, wie in Europa mehr Bürgernähe, Transparenz und Demokratie erreicht werden kann. In dieser letzten Phase der Arbeiten des EU-Konvents zeichnet sich ab, dass in vielen Punkten zentrale Anliegen der Kommunen und Regionen in einer Europäischen Verfassung aufgegriffen werden.

1. Einrichtung des EU-Konvents zur Zukunft Europas

Im Dezember 2001 tagte der Europäische Rat in Laeken. Der Rat in Laeken war ein wichtiger Gipfel mit weitreichenden Weichenstellungen für die Zukunft in der EU. In der Erklärung des Rates von Laeken selbst wird vorneweg hervorgehoben, die Bürger in der EU fänden, „dass alles viel zu sehr über ihre Köpfe hinweg geregelt wird, und wünschen eine bessere demokratische Kontrolle“. Es sei daher wichtig, dass die Zuständigkeitsverteilung zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten verdeutlicht und vereinfacht werde.

Um ein Modell für die zukünftige Europäische Union zu entwerfen, hat der Rat beschlossen, einen **Konvent zur Zukunft Europas** (kurz: EU-Konvent) einzuberufen, dem Vertreter des Europäischen Parlaments, der nationalen Regierungen und Parlamente und anderer europäischer Institutionen angehören. Mit Beobachterstatus wurden zu dem Konvent 6 Vertreter aus dem beratenden Ausschuss der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der Europäischen Union (Ausschuss der Regionen, AdR) berufen. Am 28.02.2002 erfolgte in Brüssel die konstituierende Sitzung des EU-Konvents zur Zukunft der Union.

2. Kommunale Forderungen an den EU-Konvent

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund hat sich vom Beginn der Arbeiten des EU-Konvents intensiv in die Debatte eingebracht und diese begleitet und im Rahmen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände sowie mit unserem Schwesterverband Österreichischer Gemeindebund Vorschläge und Forderungen an den EU-Konvent entwickelt, die im Einzelnen unter der Verbandshomepage www.dstqb.de dokumentiert sind und abgerufen werden können.

An erster Stelle der Erwartungen und Forderungen der Kommunen an den EU-Konvent steht die **Achtung des national gewährleisteten kommunalen Selbstverwaltungsrechtes in einem europäischen Grundlagenvertrag**. Der Europarat in Straßburg hat der Bedeutung der Kommunen für Europa schon in den 80-er Jahren Rechnung getragen, als von ihm die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung erarbeitet und beschlossen wurde. Dennoch ist die kommunale Selbstverwaltung bis heute noch keine Größe in der Europäischen Union.

Der EU-Konvent ist vor die grundlegende Aufgabe gestellt, seinen Entscheidungen ein Wertekonzept zu Grunde zu legen. Dazu gehört auch, ein europäisches Gesellschaftsmodell zu entwerfen. Die Europäische Union, historisch gewachsen vor allem als Wirtschaftsbündnis mit dem vorrangigen Ziel des freien Binnenmarktes, muss von einer Wirtschaftsgemeinschaft zu einer echten Wertegemeinschaft weiter entwickelt werden. In diesem Kontext muss die Frage gestellt und beantwortet werden, welchen **Stellenwert die Dienstleistungen der Daseinsvorsorge** und soziale Leistungen im europäischen Wertemodell haben. Die Kommunen haben die Erfahrung gemacht, dass die gewachsenen und erfolgreichen Strukturen der kommunalen Daseinsvorsorge und der Erbringung von Diensten vor Ort umso mehr in Frage gestellt werden, je stärker im europäischen Binnenmarkt der Liberalisierungsgedanke Raum greift. Der Wettbewerbsgedanke darf nicht alleiniges Leitbild europäischer Politik sein. Grundlegende Leistungen der Daseinsvorsorge müssen auch in Zukunft für alle Bürgerinnen und Bürger zugänglich sein, wobei die Gleichheit des Zugangs zu diesen Dienstleistungen, die Versorgungssicherheit, die Gemeinwohlbindung und die Qualität dieser Dienstleistungen im Vordergrund stehen müssen.

Weitere wichtige Forderungen der Kommunen an den EU-Konvent betreffen den Bereich der **Gesetzesfolgenabschätzung und der finanziellen Belastungen** der Gebietskörperschaften bei EU-Vorhaben. Bevor Regelungen in Kraft treten, müssen die Folgen – sowohl administrativ wie finanziell - abgeschätzt und möglichst gering gehalten werden.

Schließlich muss eine **Stärkung des beratenden Ausschusses der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der Europäischen Union (Ausschuss der Regionen, AdR)** erfolgen. Der AdR sollte mit organschaftlichen Rechten ausgestattet werden, vor allem eine Klagerecht vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) bei Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip zugestanden werden.

3. Struktur einer Europäischen Verfassung

Gemessen an diesen grundlegenden Forderungen der Kommunen an das zukünftige Europa haben sich im EU-Konvent eine Reihe begrüßenswerter Zwischenergebnisse heraus kristallisiert.

In der Konvents-Plenartagung am 28./29. Oktober 2002 hat das Konventspräsidium einen Vorentwurf für einen Europäischen Verfassungsvertrag vorgelegt. Dieser enthält eine Anzahl von Ansätzen, die aus der kommunalen Sicht begrüßt werden können:

Unter dem Titel I: „Definition und Ziele der Union“ ist ein Art. 1 vorgesehen, nach dem die Europäische Union „eine Union europäischer Staaten unter Wahrung ihrer nationalen Identität“ werden soll. Das Gebot der Wahrung der nationalen Identität ist heute in Art. 6 EU-Vertrag enthalten, es entspricht einer der wichtigen Forderungen der Kommunen, dass dieses auf die regionale und kommunale Ebene ausdrücklich erstreckt wird. Zwischenzeitlich wurde im EU-Konvent auch bereits eine Verfassungsbestimmung im Entwurf vorgelegt, die das Gebot der Achtung der nationalen Identität der Mitgliedsstaaten den Vorschlägen der kommunalen Spitzenverbände folgend ausdrücklich auf die kommunale und regionale Ebene erstreckt.

In Titel II ist ein Art. 6 vorgesehen, der sich mit der Frage der Übernahme der EU-Grundrechtecharta befasst. Bedeutsam ist dies vor allem mit Blick darauf, ob eine Übernahme der Textformulierung zur Anerkennung der staatlichen Gewalt auf lokaler Ebene in der Präambel der EU-Grundrechtecharta erfolgt (diese spricht nämlich von der Achtung der EU gegenüber der nationalen Identität der Mitgliedsstaaten und der Organisation ihrer staatlichen Gewalt auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene“) und hinsichtlich der Bestimmung von Art. 36 der EU-Charta der Grundrechte betreffend die Anerkennung des Zugangs zu den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (Daseinsvorsorge). Hier gibt es im EU-Konvent einen Konsens, diesen Bestimmungen europäischen Verfassungsrang zu geben. Diskutiert werden zudem verschiedene Ansätze, wie der Rang und Stellenwert der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse unter Beachtung des Subsidiaritätsgedankens aufgewertet werden kann.

Unter Titel VI: „Das demokratische Leben der Union“ ist ein Art. 34 vorgesehen, der den Grundsatz der partizipatorischen Demokratie für die Union festlegt. Gemeint ist damit u. a., dass die repräsentativen Vereinigungen durch Dialog und Konsultation an der Politikgestaltung der Europäischen Union beteiligt werden sollen. Zwischenzeitlich wurde im EU-Konvent eine Artikelbestimmung im Entwurf vorgelegt, die erfreulicherweise die Anregung der kommunalen Spitzenverbände aufgreift, in den Konsultationsverfahren zu einer Unterscheidung zu kommen zwischen den repräsentativen Verbänden, wie z.B. solchen, die die Gebietskörperschaften und Regionen vertreten, und denen, die lediglich sektorale Interessen vertreten.

4. Vorschläge des Konvents zum Subsidiaritätsprotokoll: Stärkung der Kommunen und des Ausschusses der Regionen

Bedeutsam ist zudem, dass das Präsidium des EU-Konvents einen Entwurf für das sog. Protokoll über die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vorgelegt hat, das auch die kommunalen und regionalen Rechte in der zukünftigen EU konkretisiert und ausbaut. Das Subsidiaritätsprotokoll, das in Ausführung des Art. 8 einer Europäischen Verfassung in rechtsverbindlicher Form ergehen soll, sieht aus der kommunalen Sicht vor allem vor, dass:

- ◆ vor dem Vorschlag von Rechtsakten eine umfassende Konsultation durchzuführen ist, wobei der regionalen und lokalen Dimension der in Betracht gezogenen Maßnahmen Rechnung zu tragen ist,
- ◆ die Europäische Kommission verpflichtet wird, ihre Vorschläge mit einer detaillierten Begründung zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu versehen und außerdem die finanziellen und administrativen Folgen u.a. auch für die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften wie für den Bürger darlegen und so gering wie möglich halten muss,
- ◆ der Ausschuss der Regionen und die nationalen Parlamente das Recht erhalten, vor dem EuGH Klage wegen einer Verletzung des Subsidiaritätsprinzips zu erheben,
- ◆ die Europäische Kommission verpflichtet wird, einen jährlichen Subsidiaritätsbericht zu erstellen, der auch dem Ausschuss der Regionen zur Stellungnahme übermittelt werden muss.

Dieser Entwurf des Konventspräsidiums enthält also eine Anzahl begrüßenswerter Vorschläge, die den Forderungen des Deutschen Städte- und Gemeindebundes in der Konventsdebatte entsprechen. Dies bezieht sich vor allem auf die Durchführung von umfassenden Konsultationen und die gesonderte Hervorhebung der lokalen und regionalen Dimension, die Einführung eines Verfahrens der Gesetzesfolgenabschätzung, vor allem auch unter Beachtung der finanziellen und administrativen Belastung der regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften, und nicht zuletzt auf die Stärkung des AdR mit einem Klagerecht vor dem EuGH in den Fällen, in denen er zuvor angehört wurde.

Wir dürfen also hoffen, dass mit der Europäischen Verfassung auch eine Aufwertung der Kommunen und Regionen erfolgen wird. Dennoch: Kommunale Europaarbeit wird eine Daueraufgabe bleiben. Ebenso, wie es eine Daueraufgabe bleibt, die europäische Integration und Entwicklung zum Bürger zu bringen. Die Städte und Gemeinden bieten wegen ihrer Nähe zum Bürger dafür einmalige Entwicklungs-

potentiale – die Europäische Union ist gut beraten, diese optimal auszunutzen und die Kommunen aktiv in die europäische Politikgestaltung einzubeziehen.

Wettbewerb belebt das Geschäft

Lovro Mandac, Vorsitzender des Vorstandes der Kaufhof Warenhaus AG, Köln

Mit welchen Visionen, Zielen und konkreten Maßnahmen können Kommunen den Herausforderungen begegnen, die im Zuge der wachsenden europäischen Zusammenarbeit an sie gestellt werden?

In dem größer werdenden Kontext Europas müssen die Städte ihre eigene Rolle definieren. Keine Stadt kommt zum Beispiel mehr um ein professionelles Stadtmarketing herum. Aufgabe und Herausforderung zugleich ist es, Einzelhandel, Kultur und Kommune in Einklang zu bringen. Wichtig ist hierbei die Gestaltung funktional-räumlicher Schwerpunkte und Spezialisierungen, damit Deutschland nicht zum Wachstumsschlusslicht im Euroland wird. Verstärkte Kooperationen zwischen Hotellerie, Gastronomie, Reisegewerbe und dem Einzelhandel - flankiert von einem freigegebenen Ladenschluss - wirken hierbei unterstützend.

Die aus den USA, Kanada und Großbritannien bekannte Idee der „Business Improvement Districts“ (BID) wäre ein mögliches Modell auch für den deutschen Handel, wenn es uns gelänge, über eine solche Initiative Stadtteile, Vororte und die City zusammenzubringen, um gegenüber der Kommune auch ein respektabler und kompetenter Partner zu sein.

Es muss eine dialogorientierte Verbundenheit zwischen City- und Stadtmarketing, der Kommune und einem BID geben. Noch ist die Finanzierungsbereitschaft im Einzelhandel für die BID-Idee sehr niedrig. Da kann sicherlich die Steuergesetzgebung gegensteuern: Das Geld, das ich als Einzelhändler als Gewinn ausweise und in meinem Laden belasse, könnte einen besonderen Steuersatz haben, wie es in den angloamerikanischen Ländern der Fall ist. BID ist eine große Chance, Veränderungen in unserem Land zu bewirken.

Veränderungen tun in vielen Bereichen Not:

Während in Deutschland immer noch über das überholte Ladenschlussgesetz diskutiert wird, werden an der holländischen Grenze Warenhäuser mit Sonntagsöffnung errichtet. Die ab Sommer des Jahres verlängerten Samstage sind ein Schritt in die richtige Richtung. Für Touristen aus den Nachbarländern wird der Wegfall der „Deadline“ 16.00 Uhr die Einkaufsstimmung spürbar steigern. Jetzt lohnt sich auch mal eine längere Anreise. Die vor allem an Samstagen gewohnte „Tor- und Ladenschlusspanik“ gehört sicher bald der Vergangenheit an und wird einer entspannten Tages- und Freizeitplanung Platz machen. Das wird auch die

Beschäftigten im Handel freuen: Denn weniger gestresste Kunden heißt auch mehr Freude im Geschäft. Kundenorientierung ist der Schlüssel für eine erfolgreiche Zukunft.

Wir haben dabei in Deutschland einen Wettbewerb, der in der Welt seinesgleichen sucht. Die alte Handelsregel „Wettbewerb belebt das Geschäft“ trifft auch auf unser Land zu. In der Praxis jedoch wird der Wettbewerbsgedanke nur selten verinnerlicht und weitergedacht. Sehr viel Energie wird in Ideen zur Verhinderung von Wettbewerb investiert, anstatt alle Kraft in eine offensive und konstruktive Auseinandersetzung mit dem Wettbewerb zu legen.

Eine stark regulierende Wettbewerbspolitik im Handel birgt die Gefahr, dass Kreativität und innere Mobilität der Menschen auf der Strecke bleiben. Wir haben aufgrund der bestehenden Wettbewerbsregelungen nicht die Möglichkeit, die immer wichtiger werdende Frage der Kundenbindung kreativ anzugehen. Wir müssen uns heute noch nach Regularien richten, die ursprünglich ganz andere Intentionen verfolgten. Insofern hinkt die Wettbewerbspolitik der modernen Entwicklung der internationalen Handelslandschaft weit hinterher.

Die Bedeutung des Handels für Stadt und Wirtschaft kann nicht oft genug herausgestellt werden. Der Handel nimmt zusammen mit dem Dienstleistungs- und Informationssektor einen sehr wichtigen Stellenwert ein. Über 50% der Wertschöpfung der Deutschen Wirtschaft wird vom Handel erzielt. Mit knapp 5 Millionen Arbeitsplätzen ist der Handel der größte Arbeitgeber. Je globaler und differenzierter die Märkte, um so mehr brauchen wir den Handel. Der Handel erschließt, verknüpft, stimuliert und qualifiziert die Märkte in Europa.

Wettbewerb hat viele Facetten. Wettbewerb belebt in der Tat das Geschäft, wenn er vorwärts orientiert verstanden wird und die Wettbewerbsorientierung nicht als Schutzwall für Bequemlichkeit oder Ideenlosigkeit gesehen wird. Das gilt mehr und mehr auch für den Wettbewerb der Städte untereinander.

Der Kaufhof unterstützt daher von Anfang an das Thema Stadtmarketing und beteiligt sich an Projekten des Public-Private-Partnership. Die City-Offensive NRW „Ab in die Mitte!“, die zusammen mit anderen Handelsfirmen und dem Ministerium für Stadtentwicklung in Düsseldorf, den Handelsverbänden und dem Städtetag im Jahr 1999 gestartet wurde, ist hierfür ein gutes Beispiel.

Bei dieser Gemeinschaftsaktion „Ab in die Mitte“ geht es um die Qualität unserer Innenstädte. Innenstädte sind kulturelle und gesellschaftliche Zentren – Zentren des Austauschs und der Kommunikation. Die Attraktivität der Innenstädte ist in den letzten Jahren zunehmend in Gefahr geraten. Stichworte wie Leerstand im Handel, zunehmende Filialisierung, Defizite beim öffentlichen Nahverkehr und zunehmende

Unsicherheitsgefühle der Bürgerinnen und Bürger zeigen, dass großer Handlungsbedarf besteht.

Ich freue mich, dass die in NRW geborene Aktion „Ab in die Mitte!“ inzwischen auch schon den Sprung über die Landesgrenzen NRW's hinaus nach Niedersachsen und Hessen geschafft hat. Weitere Bundesländer stehen in den Startlöchern. Eine Erfolgsstory mit Turbomotor kommt auf Touren und geht nun auch „On Tour“. Damit erreichen auch die Städte ein höheres Niveau von Kommunikation und Partnerschaft zwischen allen, denen das Wachstum und die Vitalität der Städte am Herzen liegt.

Bedeutung der kommunalen Planungshoheit in Europa aus Sicht des innerstädtischen Einzelhandels

Rolf Pangels

*Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e.V.
(BAG), Berlin/Brüssel*

Der Handelsverband BAG begrüßt die durch die „Erklärung von Laeken“ eingeleitete Diskussion über die „wesentlichen Fragen“ zur Zukunft der Europäischen Union. Nachdem die Wirtschafts- und Währungsunion bereits weit vorangeschritten ist, müssen die Anstrengungen nun der Schaffung einer echten politischen Union gelten. Insbesondere die bevorstehenden Erweiterungsschritte erfordern tiefgreifende institutionelle und konstitutionelle Veränderungen, damit die Europäische Union handlungsfähig bleibt.

Mit Besorgnis registriert unser Verband jedoch sowohl diverse Mitteilungen der EU - Kommission als auch Pressebeiträge, in welchen im Rahmen der Diskussionen um weitergehende Liberalisierungen innerhalb des europäischen Binnenmarktes nunmehr auch Vorschriften der Stadtplanung und/oder Raumordnung vereinheitlicht werden sollen. Zunehmend wird kritisiert, dass speziell Einzelhändler aufgrund der verschiedenen länderspezifischen Planungsvorschriften massiv gehindert würden, EU - weite Strategien zu entwickeln.

Eine Vereinheitlichung der Planungsvorschriften innerhalb Europas birgt unserer Auffassung nach die Gefahr einer krassen Beschneidung kommunaler Planungskompetenz. Es ist zu erwarten, dass die Abschwächung der Entscheidungsbefugnisse der Kommunen auch die stadt- und raumverträgliche Steuerung des – vornehmlich großflächigen – Einzelhandels negativ beeinflussen wird. Zwar hat die EU (heute noch) keinen unmittelbaren planungsrechtlichen Zugriff auf die Städte. Sie ist allerdings bereits heute in der Lage, das haben die Erfahrungen gezeigt, mit Hilfe finanziell üppig ausgestatteter Förderprogramme die Städte zu „ködern“. Vor dem Hintergrund der Beseitigung aller Handelsschranken ist ebenso zu erwarten, dass neben der Vereinheitlichung der Planungsvorschriften auch eine Entschärfung der Planungsvorschriften für den Einzelhandel angestrebt werden soll. Es ist zu befürchten, dass von einer solchen Entwicklung sowohl insbesondere der klein- und mittelständische Einzelhandel, als auch in erster Linie der innerstädtische Einzelhandel betroffen wäre.

Unser Auffassung nach sollten die Entscheidungsbefugnisse der Kommunen bei der Ansiedlung von Einzelhandelsprojekten nicht beschnitten werden dürfen. Die

Kommunen können die konkreten Situationen vor Ort am besten beurteilen. Zudem hat eine Umfrage innerhalb unseres Mitgliederkreises ergeben, dass die unterschiedlichen Planungsvorschriften in den einzelnen Ländern Europas in der Regel keine Hindernisse für eine Ansiedlung darstellen. Von einer systematischen Benachteiligung kann also keine Rede sein.

Stadtentwicklung und Raumordnung müssen weiterhin in nationaler Zuständigkeit bleiben, da beide Bereiche in geeignetster Form auf nationaler, regionaler bzw. lokaler Ebene bearbeitet werden können. Allerdings soll die EU wie bisher die Möglichkeiten besitzen, in Abstimmung mit den Mitgliedsstaaten generelle Orientierungen zur europäischen Stadt- und Raumentwicklung im Sinne einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung aufzustellen (vgl. EUREK und Aktionsrahmen zur nachhaltigen Stadtentwicklung) sowie diese über die Strukturfonds bzw. spezielle Aktionsprogramme zu flankieren. Zudem sollte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen raumbedeutsamer Entwicklungen, wie etwa im Fall der Bewertung großflächiger Einzelhandelsvorhaben an nicht integrierten Standorten, verbessert werden.

Zukunftsorientierte Projekte in der Stadt

Prof. Johannes Ringel

Dipl.-Ing. Silke Weidner

Lehrstuhl Stadtentwicklung an der Universität Leipzig

Der Lehrstuhl Stadtentwicklung an der Universität Leipzig existiert seit ca. 1,5 Jahren und die Besonderheit dieser Einrichtung, die eine frühe Reaktion auf sich abzeichnende veränderte Rahmenbedingungen im Bereich der Stadtentwicklung darstellt, liegt in der Zuordnung des Lehrstuhls an die Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät und die damit ökonomische Ausrichtung in Lehre und Forschung. Mitarbeiter und Studenten beschäftigen sich intensiv mit stadt- und regionalplanerischen Themenstellungen, die im Spannungsfeld und in der fachlichen Breite von raumordnerischer bzw. stadträumlicher Qualität, architektonischer Standortakzentuierung und Rentabilität bei Planung und Umsetzung stehen.

Drittmittelprojekte und Anfragen von Kommunen oder Investoren geben dazu immer wieder spannende und zugleich schwierige Aufgaben vor.

Zwei Themen sollen kurz vorgestellt werden. Zum einen sind wir gerade dabei, einen Masterstudiengang ‚urban management‘ aufzubauen, der sich an einen fachlich großen Kreis potenzieller Studenten richtet, so z.B. auch aus dem Bereich Kommunalplanung, Verwaltungswissenschaften etc. Wir sind der Überzeugung, dass wir mit diesem Weiterbildungsangebot sowohl Absolventen als auch Personen, die bereits Berufserfahrung haben, sehr gut auf die zukünftigen Aufgabenfelder in den Städten vorbereiten bzw. ihr Fachwissen gezielt um aktuelle Schwerpunktthemen erweitern können.

Das zweite interessante und zukunftsorientierte Projekt ist ein Forschungsvorhaben zu dem Thema „Zukunftsfähige Konzepte der räumlichen Siedlungs-, Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung in der Kernregion Mitteldeutschland: Rahmenbedingungen, Entwicklungsszenarien und Möglichkeiten der planerischen Bewältigung“.

- Konzeption für einen „Master of Science in Urban Management“
www.uni-leipzig.de/ibbs/urban

Vision / Idee

Im Planungs-, Bau- und Immobiliensektor stehen aufgrund der geänderten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen neue Aufgabenfelder für alle Beteiligten an. Der Stadtumbau, der den Umgang mit den entstehenden Konflikten aber auch Chancen fach- und ressortübergreifend umfasst, wird ein bedeutsames zukünftiges Handlungsfeld darstellen. Der Standort Leipzig in der Region Mitteldeutschland bietet sich in diesem Prozess sowohl mit seinen Lehr-, Forschungs- und Wissenschaftlichen Einrichtungen als auch mit seinen Akteuren aus der Praxis an, um wissenschaftliche Erkenntnisse ebenso wie Erfahrungswerte zu vermitteln.

Zielstellung

Ziel des Studienganges ist es, ein interdisziplinäres und modulares Studienangebot zu konstruieren und zu implementieren, das

- systematisch in die Grundlagen des Stadtumbaus einführt,
- alle betroffenen Themenfelder und Aufgabengebiete im Zusammenhang betrachtet,
- Kompetenzen und Fertigkeiten für den Umgang mit modernen Planungstechniken vermittelt, um den wirtschaftlichen und demografischen Strukturwandel erfassen und in der Planung und Projektierung berücksichtigen zu können,
- den Aufbau von Expertennetzwerken zwischen Lehre und Praxis (Fallstudien etc.) gewährleistet.

Zielgruppe

Absolventen der Studiengänge Architektur / Stadtplanung, Bauingenieurwesen, Wirtschaftsingenieurwesen, Geografie, Landschaftsplanung, Raumplanung, Jura, Betriebswirtschaftslehre, Volkswirtschaftslehre, Politikwissenschaften, Verwaltungswissenschaften, Umwelttechnik, Journalismus, Medienwissenschaften an Universitäten, Hochschulen und Fachhochschulen

Fachhochschulabsolventen bzw. Berufsakademieabgänger etc. können sich weiterqualifizieren (Promotionsrecht etc.), Studierende mit universitärem Hochschulabschluss können sich fachlich spezialisieren und damit ihre Position im enger werdenden Arbeitsmarkt verbessern.

Inhaltliche Schwerpunkte

- Überörtliche Zusammenhänge in der Planung und Steuerung (Raumordnung, Regionalplanung)
 - Lokale Abhängigkeiten und Folgeprozesse (Stadtentwicklung)
 - Ressourcenmanagement und Nachhaltigkeit (Flächenentwicklung)
 - Siedlungs- und baustrukturelle Aspekte beim Planen und Bauen im Bestand
 - Aspekte der Verkehrsinfrastruktur / Stadttechnik
 - Projektentwicklung / Projektmanagement
 - Alternative Bauprozessmethoden, Bauökologie
 - Planungsmethodik (Strukturierte und zielorientierte Bestands- und Aufgabenanalyse etc.)
 - Interdisziplinäre Teamarbeit (vor allem bei Fallstudien und der Masterthesis)
-
- **IMPULS Mitteldeutschland:**

Verbundprojekt der Arbeitsgruppe Sozialgeographie der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, der Lehrstuhl Stadtentwicklung im Institut für Baubetriebswesen, Bauwirtschaft und Stadtentwicklung (IBBS) sowie die Professur für Umwelttechnik, Umweltmanagement der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät an der Universität Leipzig

Zukunftsfähige Konzepte der räumlichen Siedlungs-, Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung in der Kernregion Mitteldeutschland: Rahmenbedingungen, Entwicklungsszenarien und Möglichkeiten der planerischen Bewältigung.

Die Kommunen in ganz Deutschland durchlaufen eine schwierige Phase. Die Schwierigkeiten zeigen sich im Verhältnis Bund-Länder-Kommunen, im wirtschaftlichen Strukturwandel, in der Siedlungs- und Bevölkerungsentwicklung sowie im Erneuerungs- und Anpassungsbedarf der öffentlichen Infrastruktur.

Die Folgen dieser Phänomene werden besonders in der durch die Städte Halle (Saale) und Leipzig sowie durch die Kreise Delitzsch, Leipziger Land, Bitterfeld, Merseburg/Querfurt, Saalkreis gebildeten Kernregion Mitteldeutschland deutlich. Zur genaueren Erforschung der Zusammenhänge und Erarbeitung von Handlungsvorschlägen haben sich die drei Verbundpartner zur regionalen hochschulübergreifenden Arbeitsgruppe IMPULS „Interdisziplinäres Monitoring von Prozessen in Umwelt, Landschaft und Siedlungsentwicklung“ zusammengeschlossen.

Im Rahmen des Pilotprojektes im Auftrag der Deutschen Bahn AG wurde durch die Zusammenstellung und Auswertung zugänglicher Grundlagendaten die Basis gelegt. Als erste Zwischenergebnisse der bisherigen Bestandsaufnahme hat sich zum einen sehr deutlich die Notwendigkeit eines verbesserten Informationsflusses in der Region gezeigt. Zum zweiten erhebt sich die Frage nach einem geeigneten raumwirksamen Planungs- und Steuerungsinstrumentarium. Alle untersuchten Aspekte, Wohnungsleerstand im urbanen und vorgehaltene Wohnflächen im suburbanen Bereich, brachgefallene Industrie- und Gewerbestandorte sowie Errichtung und Betrieb von Umweltinfrastrukturen bei sinkender Bevölkerungsdichte, führen zu finanziellen Mehrbelastungen für die Kommunen und die Bürger.

Als weitere Forschungsziele sind zunächst die grundsätzlichen Anforderungen für wirksame Steuerungsmechanismen in der Region zu überdenken. Im einem weiteren Schritt sind die Instrumente selbst auf den Prüfstand zu stellen. Unter dem Oberziel der Implementierung eines wirkungsvollen Regionalmanagement soll die Stärkung der Konkurrenzfähigkeit der Region Mitteldeutschland nach Außen einerseits und der Stärkung der Kooperationsbeziehungen innerhalb der Region andererseits gefördert werden.

Diese Fragestellungen sollen in einem Forschungsvorhaben der Verbundpartner konkretisiert und beantwortet werden.

Das Europa der Kommunen: Zwischen (Selbst-) Entmündigung und Entwicklungschancen im europäischen Standortwettbewerb

Professor Dr. Martin T. W. Rosenfeld

*Leiter der Abteilung Regional- und Kommunalforschung im Institut für
Wirtschaftsforschung Halle (IWH),*

e-mail: Martin.Rosenfeld@iwh-halle.de

Auch heute noch zeigen sich bei einer Betrachtung der Aufgabenfelder, Positionen und Strukturen der Kommunen zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten der EU ganz erhebliche Unterschiede, nicht zuletzt auch in Abhängigkeit vom jeweiligen allgemeinen – stärker zentralistisch oder stärker föderalistisch orientierten – institutionellen Aufbau des öffentlichen Sektors. Gleichwohl gibt es Gemeinsamkeiten. Überall sind die Kommunen für jene öffentlichen Leistungen zuständig, die das Leben der Bürger und das Wirtschaften der Unternehmen ganz unmittelbar berühren: Wirtschaftsförderung, unternehmensnahe Infrastruktur, Teile der haushaltsnahen Infrastruktur, Teile des Kulturbereichs, Stadt- und Bebauungsplanung – und nicht zuletzt sind die Kommunen verantwortlich für das gute oder weniger gute Image einer Stadt oder Gemeinde, ihr Ansehen innerhalb der eigenen Bürgerschaft sowie das Bild, welches sich die Bewohner in anderen europäischen Regionen von ihr machen.

Gerade die aufgeführten Bereiche der öffentlichen Leistungserstellung werden heute zunehmend relevant für die wirtschaftliche Entwicklung. Infolge der wachsenden Harmonisierung zahlreicher Politikbereiche innerhalb der EU nimmt die Bedeutung der üblicherweise vorwiegend lokal und regional bereitgestellten öffentlichen Leistungen für die Standortentscheidung von Unternehmen zu; Bund und Länder haben demgegenüber immer weniger Einfluss auf den privaten Wirtschaftssektor und können weniger als bisher dazu beitragen, dass es in einem Nationalstaat wie Deutschland genügend Unternehmer, Unternehmen und unternehmerische Aktivitäten gibt. In der Folge ist zu erwarten, dass sich das zukünftige Europa nicht nur zum „Europa der Regionen“, sondern noch stärker zum „*Europa der Kommunen*“ entwickeln wird.

Dabei müssen die Kommunen zukünftig weitaus *stärker als bisher versuchen, sich im europäischen Standortwettbewerb zu behaupten*. Hierbei spielt eine wesentlichen Rolle, dass sich dieser Wettbewerb zunehmend nicht nur um die Ansiedlung oder Abwanderung von Unternehmen dreht – vielmehr nimmt in Anbetracht der

allgemeinen demographischen Tendenzen auch der Wettbewerb um die zunehmend knappere Ressource „Bevölkerung“, das volkswirtschaftliche „Humankapital“, stetig weiter zu.

Aber können die Kommunen diesen Herausforderungen entsprechen? Gerade in Deutschland ist in den letzten Jahrzehnten eine *Tendenz zur Entmündigung der Kommunen* festzustellen. Immer häufiger zeigt sich bei der Entscheidung über kommunale Projekte, dass die Entscheidungsträger zunächst danach fragen, für welche Projekte ihnen finanzielle Mittel – „Dotationen“ – des Bundes, des Landes oder der EU zur Verfügung gestellt werden. Immer weniger wird nach dem Nutzen der Projekte für die Bewohner und die örtliche Wirtschaft gefragt. Dies hat bereits jetzt fatale Folgen für die finanzwirtschaftliche Handlungsfähigkeit der Kommunen sowie für die wirtschaftliche Entwicklung (aufgrund von kommunalen Fehlinvestitionen).

Es stellt sich die Frage, ob die Kommunen von sich aus dazu in der Lage sein können, dem „goldenen Zügel“ zu widerstehen und stärker eigenverantwortlich zu handeln. Vorausschauende Kommunalvertreter werden in diese Richtung operieren. Es ist aber eher unwahrscheinlich, dass sich die Mehrheit der kommunalen Entscheidungsträger – in den kommunalen Parlamenten und in den kommunalen Verwaltungen – von sich aus für mehr Eigenverantwortung entscheiden wird. Zu groß sind die individuellen Vorteile des heutigen Systems. Ähnlich wie es im System der deutschen Sozialhilfe heute für die einzelnen Sozialhilfeempfänger ökonomisch völlig rational ist, die eigenen Anstrengungen zur Arbeitsaufnahme zu begrenzen, ist es für die Kommunalvertreter rational, sich weiterhin von Land, Bund und EU alimentieren zu lassen.

Die Entmündigung der Kommunen findet auch auf dem Weg von Verwaltungsanordnungen der Länder und über eine Ausweitung der den Kommunen übertragenen Aufgaben statt. In diesem Bereich haben die kommunalen Entscheidungsträger im Vergleich zum Bereich des Dotationswesens scheinbar überhaupt keine Wahl- und Entscheidungsmöglichkeit. Allerdings gilt dies nur vordergründig. Denn auch diese Form der Entmündigung hat für einzelne Kommunalvertreter individuelle Vorteile; der eigene Aufgabenbereich wird wichtiger und vor allem – wichtig in Zeiten knapper Kassen! – unantastbarer. Demgemäß gibt es keinen Anlass zur Vermutung, dass sich die bereits in den 1970er Jahren von Frido Wagener beschworenen „vertikalen Ressortbrüderschaften“ in absehbarer Zukunft auflösen könnten.

Die Hoffnung, dass sich Bund und Land in Zeiten knapper Finanzmittel zunehmend aus der Regulierung und Alimentierung der Kommunen heraushalten werden, erscheint wenig realistisch. Die Voraussetzung hierfür würde eine umfassende Gemeindefinanzreform bilden, die den Kommunen ein solides Fundament für ihre

Aufgabenerfüllung bieten könnte. Allerdings müssten im Rahmen einer solchen Reform Bund und Länder auf Teile ihrer Eigeneinnahmen verzichten – sofern die Steuerlastquote nicht erhöht werden soll. Es ist kaum anzunehmen, dass Bund und Länder hierzu in der gegenwärtigen (finanz-)wirtschaftlichen Situation bereit sein werden.

Immerhin sollte die Hoffnung nicht aufgegeben werden, dass sich verändernde Rahmenbedingungen mittel- bis langfristig zu einer Stärkung der kommunalen Autonomie führen könnten. Hierbei kann u. a. die wachsende Verbreitung des Internets und der neuen Medien mitwirken. Durch sie spielt der Faktor Distanz bei der Erledigung staatlicher Auftragsangelegenheiten, die den Kommunen vom Staat übertragen worden sind, eine immer geringere Rolle. Es ist deshalb tendenziell zu erwarten, dass immer mehr dieser Aufgaben von nichtkommunalen Einheiten, etwa den Ländern, erledigt werden können, so dass es zu einem gewissen Abbau der Fremdbestimmung der Kommunen durch Bund, Länder und EU kommen kann.

Auch die zunehmende Integration der europäischen Wirtschaft kann möglicherweise Impulse zu einer neuen Positionierung der kommunalen Ebene geben. Es erscheint naheliegend, dass sich die deutschen Kommunen zunehmend an Kommunen im europäischen Ausland messen lassen müssen. Es reicht für eine Stadt oder Gemeinde nicht mehr, in Deutschland einen guten Platz im Standortwettbewerb einzunehmen – entscheidend ist die Position innerhalb Europas. Dies hat auch zur Folge, dass es für eine Kommune immer wichtiger wird, ihre „Alleinstellungsmerkmale“ innerhalb Europas zu betonen. Kommunen, die über solche Merkmale nicht verfügen, werden es zunehmend schwer haben; ihnen bleibt dann nur noch die Option, sich über kommunale Allianzen mit erfolgreicheren Kommunen zu verbünden. Städteallianzen können auch zwischen mehreren eher weniger erfolgreichen Kommunen vorteilhaft sein, wenn es zwischen ihnen zu einer gewissen Arbeitsteilung bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen kommt; nicht jede größere Stadt benötigt ein eigenes Theater oder Sportstadion. Für weniger erfolgreiche Kommunen wird es sich auch auszahlen, den Erfahrungsaustausch mit Kommunen im europäischen Ausland zu intensivieren, die vergleichbare ökonomische Entwicklungsprobleme aufweisen (z. B. Probleme aufgrund von altindustriellen Strukturen). Städte und Gemeinden mit gleichartigen Potentialen, etwa im Kulturbereich, können diese auch europaweit gemeinsam vermarkten.

Ganz wichtig ist in diesem Zusammenhang die Aufstellung von wirtschaftspolitischen Leitvorstellungen durch jede einzelne Kommune. Mehr als je zuvor erscheint es erforderlich, die verfügbaren Ressourcen – natürlich im Rahmen der oben beschriebenen engen kommunalpolitischen Spielräume – zielgerichtet so einzusetzen, dass sie der Realisierung dieser Leitvorstellungen dienen können.

Es versteht sich fast von selbst, dass auch der Präsentation der Kommunen auf Messen, Ausstellungen und nicht zuletzt im Internet eine zunehmende Bedeutung zukommen wird. Wenn Städte und Gemeinden beispielsweise keine englischsprachige Version ihrer Internetpräsentation vorweisen können und / oder auf ihren Internetseiten keine Hinweise auf die vorhandene Wirtschaftsstruktur, Standortvorteile und mögliche Flächen zur Gewerbeansiedlung zu finden sind, werden ihre Chancen im europäischen Standortwettbewerb gegen Null tendieren. Demgemäss wird es für die Kommunen auch wichtiger, sich selbst Klarheit über ihre wirtschaftlichen Potentiale zu verschaffen, und ihre Fähigkeit zu stärken, auf der europäischen Bühne mitzuspielen.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich auch, dass nicht alle Kommunen im europäischen Standortwettbewerb zu den Gewinnern gehören können. Es wird zahlreiche Verlierer geben. Demgemäss ist davon auszugehen, dass *die Unterschiede in der kommunalen Wirtschaftskraft (und damit die räumlichen Disparitäten) im Zuge der weiteren europäischen Integration zunehmen werden*. Dies sollte aber nicht nur negativ gewertet werden. Wenn es mit wachsenden interregionalen Disparitäten zu mehr Wanderungen innerhalb Europas kommt, wird Europa auf diese Weise eines Tages endlich zur Einheit zusammenwachsen.

Keine zwingende Ausschreibungspflicht für kommunale Dienstleistungen

Michael Schöneich

Hauptgeschäftsführer des Verbandes kommunaler Unternehmen e.V. (VKU)

Die Liberalisierung der Energieversorgung, die bevorstehende Liberalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs und eine weitgehende Privatisierung in der Abfallentsorgung haben dazu geführt, dass die kommunalen Unternehmen heute in nahezu allen wichtigen Geschäftsfeldern im Wettbewerb mit privaten Unternehmen stehen. Kommunale Unternehmen stellen sich dem Wettbewerb und haben sich bislang gut behauptet. Das gute Abschneiden der Stadtwerke im Stromwettbewerb hat gezeigt, dass private Unternehmen keineswegs per se effizienter und besser sind. Stadtwerke sind als dezentrale Versorgungs- und Entsorgungsunternehmen nicht nur wichtige Elemente im Wettbewerb, sondern tragen auch zur anhaltenden Versorgungssicherheit bei.

Der ehrwürdige Traditionsbegriff "Daseinsvorsorge" hat allerdings ausgedient. Nach europäischem Recht erbringen Stadtwerke Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. Diese Dienstleistungen können sowohl von privaten als auch öffentlichen Unternehmen erbracht werden. Dementsprechend sollen sich sowohl private als auch öffentliche Unternehmen auf gleichberechtigter Basis dem Wettbewerb stellen. Dies will die EU-Kommission durch Anwendung der Wettbewerbsregeln, durch Beihilfenkontrolle und Vergaberecht erreichen. Was ist hier angemessen und richtig? Worauf müssen sich die Stadtwerke und die Kommunen einstellen? – Dies ist schwierig zu beantworten und die Rechtsunsicherheiten sind groß.

So ist es durchaus möglich, dass es zu einer Ausschreibungspflicht für öffentliche Dienstleistungskonzessionen kommt. Die EU-Kommission befasst sich seit längerem mit der Frage, ob das Wettbewerbsrecht nicht die Ausschreibung öffentlicher Dienstleistungen zwingend macht und welche Ausnahmen möglicherweise für "Eigenproduktionen" unter staatlicher Organisation gemacht werden können. Im Herbst dieses Jahres soll ein Grünbuch zu Dienstleistungskonzessionen und Private-Public-Partnership erscheinen, in dem die Vorstellungen der EU-Kommission zur Diskussion gestellt werden. Sollten Dienstleistungskonzessionen europaweit zwingend öffentlich ausgeschrieben werden müssen, hätte dies fatale Folgen für die kommunale Wirtschaft. Aufgrund ihrer Größe und ihrer Ausrichtung auf den lokalen bzw. regionalen Markt, befinden sich kommunale Unternehmen an sich schon in

einer Sondersituation. Verliert ein kommunales Unternehmen im Ausschreibungswettbewerb, hat es – anders als ein überregional agierendes privates Unternehmen – kaum eine Chance auf andere Märkte auszuweichen. Abgesehen davon ist dies mit dem geltenden Gemeindegewirtschaftsrecht nicht vereinbar.

Die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf Dienstleistungskonzessionen führt also nicht zu mehr Chancengleichheit, sondern zu einer Diskriminierung der kommunalen Unternehmen. Städte und Gemeinden haben die Aufgabe, die wirtschaftliche Grundversorgung zu gewährleisten. In Anwendung des Subsidiaritätsprinzips müssen sie auch die Möglichkeit haben, ein Unternehmen ihrer Wahl und ohne vorherige öffentliche Ausschreibung zu beauftragen. Es muss daher eine politische Lösung für den Erhalt des kommunalen Selbstverwaltungsrechts und der Kommunalwirtschaft gefunden werden.

Dieses Beispiel zeigt, dass es auf europäischer Ebene immer noch ein deutliches Ungleichgewicht zwischen der Logik des Wettbewerbs und der Liberalisierung einerseits und den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse andererseits gibt. Wir brauchen daher eine Rahmenrichtlinie, um die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu regeln: Prinzipien, Verfahren und Ausnahmen. Darauf sollten Stadtwerke, Städte und Gemeinden gemeinsam hinarbeiten.

Entwicklungsperspektiven mit Tourismus und Kultur entfalten

Dr. Wolfram Schottler

Geschäftsführer, Reppel + Partner Beratungsgesellschaft GmbH

Institut für Tourismus- und Kurorteberatung, Freizeit und Kulturmanagement

1. Herausforderungen als Chance begreifen

Die Entwicklung des europäischen Binnenmarktes, der Globalisierungsprozess, die bevorstehende Erweiterung der Europäischen Union um ausgewählte, osteuropäische Länder und die zunehmend knapper werdenden öffentlichen Haushalte mit sinkenden Steuereinnahmen bei gleichzeitig steigenden Sozialkosten erhöhen ständig den **Wettbewerbsdruck auf Städte und Regionen in unserem Land**. Im Einzelnen handelt es sich dabei um folgende Herausforderungen, denen es gilt, **mit Hilfe einer zielgerichteten und von einer breiten Basis getragenen Strategie zu begegnen**:

- soziodemographische Entwicklungen mit einem Wandel der Lebensgewohnheiten, der Werte, des Konsum- und Freizeitverhaltens und daraus resultierendem veränderten, individualisierten Anspruchsniveau,
- Veränderungen der Arbeitswelt und der Gesellschaft hin zu einer Informations- und Wissensgesellschaft mit zunehmender Bedeutung so genannter weicher und ultraweicher Standortfaktoren,
- steigendes Beteiligungsbedürfnis einzelner Gruppierungen und Notwendigkeit einer Stärkung ehrenamtlicher Tätigkeiten im Sinne des Kommunitarismus,
- Uniformisierung und Fragmentierung von Innenstädten mit den Prozessen der Filialisierung, Banalisierung und Assimilierung
- zunehmendes Auseinanderfallen der Entwicklungen zwischen den Kernbereichen und Randlagen von Städten mit einem ungebremsten Flächenverbrauch für neue Wohn- und Gewerbestandorte sowie nicht zuletzt
- wachsende Konkurrenzsituation zwischen Städten und ihrem suburban geprägten Umland.

Insgesamt gewinnt die kommunale und regionale Handlungsebene insbesondere aufgrund des Bedeutungsrückgangs des Nationalstaates zunehmend an Bedeutung bei gleichzeitig steigender Eigenverantwortung.

2. **Profilbildung, Zusammenarbeit und Professionalität als Schlüssel zur erfolgreichen Bewältigung der kommunalen und regionalen Herausforderungen**

Die notwendigen, übergreifenden Strategien zur Bewältigung der kommunalen und regionalen Herausforderungen liegen trotz unterschiedlicher Ausgangssituationen für alle Räume insbesondere darin:

1. ein **eigenes, unverwechselbares Profil** mit vorhandenen Potenzialen und Chancen im Sinne einer USP zu entwickeln,
2. zur **Verbesserung des Innenmarketings** eine querschnittsorientierte Zusammenarbeit aller politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteursgruppen unterschiedlichster Themenfelder in einem offenen und zielgerichteten Entwicklungsdiskurs mit konkreten, realisierbaren Projekten zu initiieren, um Synergien zu nutzen,
3. eine **über die kommunalen Grenzen hinausgehende Zusammenarbeit** in einzelnen politisch bedeutsamen Themenfeldern mit direkt benachbarten Kommunen und Regionen aufzubauen und nicht zuletzt
4. **strategische Allianzen** mit ähnlich strukturierten Städten und Regionen auch über größere Entfernungen hinweg zu schaffen, die deutlich über reine Städtepartnerschaften hinausgehen.

Dabei ist selbstverständlich jeder einzelne Raum individuell und mit seinen speziellen Stärken zu betrachten.

3. **Schrittweises Vorgehen und Umsetzung mit Hilfe eines professionellen Stadt- bzw. Regionalmanagements**

Zur Realisierung einer zielorientierten Strategie für jede Kommune hat sich in unserer fast 30-jährigen Beratungstätigkeit eine schrittweise praxis- und umsetzungsorientierte Vorgehensweise als erfolgreich herausgestellt. Im Mittelpunkt steht dabei die **partnerschaftliche Erarbeitung umsetzungsfähiger Lösungen mit den Akteuren vor Ort einschließlich einer professionellen Begleitung der Projektumsetzung**. Insbesondere die **Schaffung einer Managementeinrichtung** stellt einen unschätzbaren Erfolgsfaktor dar. Im Einzelnen handelt es sich um folgende logisch aufeinander aufbauende Schritte:

1. **Erarbeitung eines Grundgerüsts in Form einer tragfähigen Konzeption**
 - **Erarbeitung einer praxisnahen Potenzialanalyse** einschließlich Stärken-Schwächen- und Chancen-Risiken-Analyse der Kommune unter Einbeziehung ihres Verflechtungsbereiches,

- **Entwicklung einer mehrheitlich getragenen Leitlinie** der weiteren Kommunalentwicklung mit zielgerichteten Strategien unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten sowie
- **Entwicklung eines Maßnahmenkatalogs** mit praktischen Handlungsempfehlungen und Arbeitshilfen für die praktische Umsetzung.

2. Umsetzung und Controlling mit Hilfe eines professionellen Managements

zur effizienten Erzielung strategischer Wettbewerbsvorteile

- **Schaffung einer leistungsfähigen Stadt- bzw. Regionalmanagement-einrichtung** zur Koordination und Begleitung der Projektumsetzung,
- **Abstimmung der** Aktivitäten mit sämtlichen relevanten Akteursgruppen, Institutionen und Unternehmen in der Kommune in Form einer Kräftebündelung,
- systematische Beratung **von Projektträgern** hinsichtlich Machbarkeitsprüfung, Finanzierung, Trägerschaft, Marketingstrategie und Umsetzungsschritten.

4. Erfolgsfaktoren und Maßnahmen durch interdisziplinäre Kombinationen am Beispiel Tourismus und Kultur

Fast jeder Standort in Deutschland verfügt über historische und kulturelle Potenziale, die mit kreativen Projekten als Chance für die Kultur- und Tourismusförderung sowie für das Standortmarketing ausgebaut und genutzt werden können. Mit Hilfe einer systematischen Planung und professionellen partnerschaftlichen Unterstützung von der Ideenfindung über das Rahmenkonzept, die Werbe- und PR-Konzeption bis hin zum konkreten Maßnahmenkatalog für das Innen- und Außenmarketing können aus diesen Potenzialen **eindeutige wirtschaftliche Vorteile mit neuen Finanzquellen** erschlossen werden, wie das Hermann Hesse Jahr 2002 als ein erfolgreiches Beispiel von vielen zeigt. Wichtig ist dabei die praktische, themengerechte und sensible Verbindung der spezifischen Belange von Tourismus und Kultur.

Erfolgsentscheidend bei allen Konzeptionen, insbesondere bei querschnittsorientierten Themen, ist **ein interdisziplinär arbeitendes, kreatives und innovatives Kommunal- bzw. Regionalmanagement mit dem Blick über die Gemeindegrenzen**, das

- die zum Teil unterschiedlichen Belange miteinander in Einklang bringt und die Evaluierung der Entwicklungen betreibt,

- das Projektmanagement zur effizienten Umsetzung unter Einbindung wichtiger Partner zur Synergiennutzung vor Ort übernimmt,
- ein positives Bewusstsein in der Bevölkerung für die kommunalen Belange schafft und damit zur Mitarbeit am Entwicklungsprozess motiviert und schließlich
- durch konzertierte Marketingaktivitäten das geschärfte Profil nach außen und innen transportiert, um eindeutige Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Kommunen und Regionen zu erzielen.

5. Vorgehensweise

Gerade in der derzeit schwierigen Haushaltslage ist es von entscheidender Bedeutung, den **Prozess der Kommunalentwicklung auf professionelle Weise und mit erfolgsversprechenden Initiativen voranzutreiben**, um das Profil zu schärfen, Effizienz, Qualität und Wertschöpfung zu erhöhen und gleichzeitig Finanzmittel einzusparen.

Die Qualität einer zielgerichteten, effizienten und zukunftsfähigen Kommunalentwicklung lässt sich am besten anhand der in einem festgelegten Zeitraum umgesetzten Projekte messen. Als besonders effizient hat sich dabei die **Vergabe des Managements im Wege der Geschäftsbesorgung an ein erfahrenes, professionell strukturiertes Unternehmen** erwiesen. Dabei liegen folgende eindeutig messbare Vorteile auf Seiten der Auftraggeber:

- Einrichtung einer ständigen Kontakt- und Anlaufstelle mit qualifiziertem Personal von hoher Arbeits- und Zeiteffizienz außerhalb behördlicher Strukturen
- Auslagerung sämtlicher Risiken, Kosten und Lasten (insbesondere der Personalverpflichtungen),
- Ergebnis- und damit erfolgsorientierte Auftragsvergabe mit festem Budget, Aufgabendefinition und Controlling sowie insbesondere
- Nutzung der Fachkompetenz externer Berater über die Konzepterstellung hinaus bei der Projektrealisierung.

6. Fazit

Das Klischee, die Verbindung von Tourismus und Kultur zum Beispiel sei nur ein Kostentreiber, muss für einzelne Bereiche in Frage gestellt werden. Denn bei richtigem Management kann sie sowohl wirtschaftlich effizient als auch selbsttragend sein und damit bei einer zukunftsweisenden kommunalen bzw. regionalen Entwicklung nachhaltig bedeutsame Standortvorteile verschaffen.

Die Zukunft liegt in der Vernetzung

Jörn Timm

*Europabeauftragter der Landeshauptstadt Dresden
und Projektmanager ENLARGE-NET*

Im größer werdenden Europa wird es für die Kommunen immer wichtiger, die Kräfte zu bündeln. Auf europäischer Ebene geschieht dies durch die Zusammenarbeit im Ausschuss der Regionen sowie in Kommunalvereinigungen wie EUROCITIES und den Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE). Hinzu kommt die themenbezogene Zusammenarbeit in Netzwerken, wie POLIS, TELECITIES und die Sustainable Cities & Towns Campaign. Auch das Engagement der kommunalen Unternehmen in ihren entsprechenden europäischen Vereinigungen – der Europäischen Sparkassenvereinigung, dem Europäischen Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) und dem Internationalen Verband für das öffentliche Verkehrswesen (UITP) – spielt eine wichtige Rolle.

Eine effektive kommunale Europaarbeit erfordert neben den Kontakten auf europäischer Ebene aber auch die enge und gute Zusammenarbeit vor Ort. Die Regionen nehmen an Bedeutung zu. Auch wenn sie und ihre zentralen Städte oft schon in den verschiedensten Bereichen zusammenarbeiten, stehen sie doch als Standorte im Wettbewerb miteinander und müssen sie sich untereinander behaupten.

Vor diesem Hintergrund möchte die Stadt Dresden die Zusammenarbeit in der Region vertiefen, wobei neben dem direkten Umland auch die benachbarten Regionen in der Tschechischen Republik und Polen berücksichtigt werden sollen. Dies ist der Grundgedanke des durch die Stadt Dresden Ende Oktober 2002 eingereichten Projektes ENLARGE-NET – *Grenzüberschreitende Netzwerke zwischen Kommunen und Regionen in Sachsen, Niederschlesien und Nordböhmen zur Vorbereitung auf die EU-Erweiterung*, das die Europäische Kommission in den kommenden 24 Monaten mit insgesamt 500 Tsd. Euro (80%) fördern wird. Die Netzwerke und Kooperationsstrukturen sollen über die Laufzeit des Projektes hinaus erhalten bleiben.

Projektpartner der Stadt Dresden sind das Regierungspräsidium Dresden, die Stadt Chemnitz, das Marschallamt der Wojewodschaft Niederschlesien und die Stadt Breslau (Wroclaw), der Bezirk und die Stadt Aussig (Usti), das Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) Dresden und das Sächsische Kommunale Studieninstitut. In das Projekt sollen aber in der Umsetzungsphase möglichst viele weitere Akteure

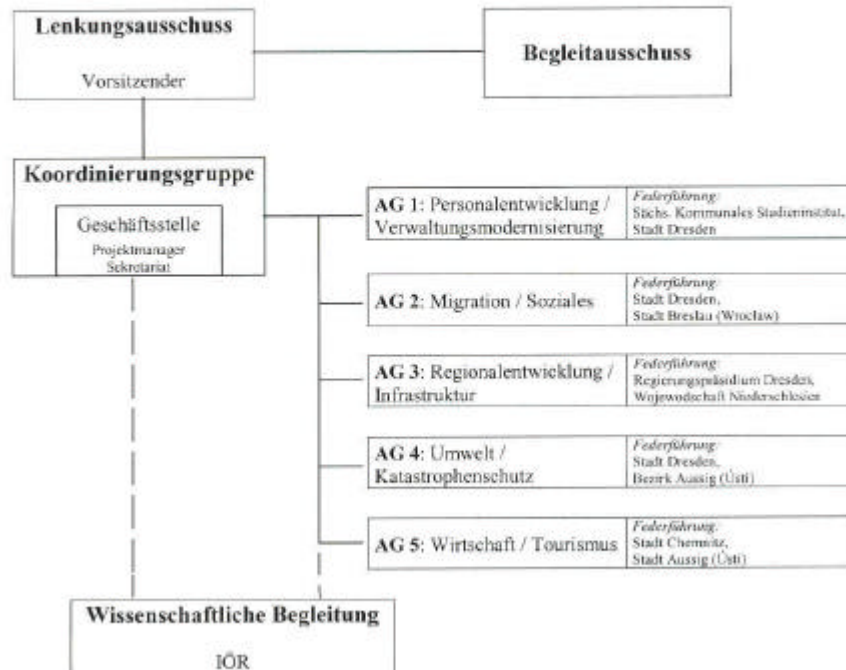
eingebunden werden, darunter das Regierungspräsidium Chemnitz sowie der Bezirk und die Stadt Karlsbad (Karlovy Vary), das Wojewodschaftsamt der Wojewodschaft Niederschlesien und die vier Euroregionen.

Mit ENLARGE-NET sollen die sächsischen Regierungsbezirke Chemnitz und Dresden sowie die angrenzenden Regionen in der Tschechischen Republik und Polen für die EU-Erweiterung „fit“ gemacht werden. Hierzu sollen Verbindungen zwischen kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften und weiteren öffentlichen und privaten Akteuren beiderseits der heutigen EU-Außengrenze hergestellt und eine über die vier Euroregionen hinausreichende Plattform für grenzüberschreitende Projekte geschaffen werden. Das Ziel sind dauerhafte Vernetzungen. Die Akteure in Sachsen und den angrenzenden Regionen sollen sich kennen lernen, Informationen und Erfahrungen austauschen, neues Wissen erlangen, gemeinsame Visionen (Leitbilder) und Strategien in Bezug auf die EU-Erweiterung erarbeiten und in die Lage versetzt werden, diese in enger Abstimmung und Zusammenarbeit über konkrete thematische bzw. regionale Schlüsselprojekte umzusetzen. Die vorhandenen Chancen sollen über eine umfassende Öffentlichkeitsarbeit auch der Bevölkerung deutlich gemacht werden, damit die Akzeptanz der EU-Erweiterung erhöht und das Bewusstsein der Zusammengehörigkeit in der Region gestärkt wird.

Es wird bewusst kein auf Ängsten vor der EU-Erweiterung aufbauender Ansatz gewählt, sondern der Erweiterung soll offensiv begegnet werden, indem die Nachbarregionen jenseits der Grenze von Anfang an als gleichberechtigte Partner einbezogen werden. Dahinter steckt eben die eingangs bereits dargestellte Überzeugung, dass man die Kräfte vor Ort bündeln muss, um sich als Gesamtregion im Wettbewerb mit anderen Regionen in Europa behaupten zu können. Die Akteure dürfen nicht aneinander vorbei oder gar gegeneinander, sondern müssen miteinander arbeiten. Den größeren Städten in der Region kommt dabei mit ihren oberzentralen Funktionen, gegenseitigen Kontakten und transeuropäischen Verbindungen („gateway cities“) eine besondere Rolle und Verantwortung zu.

Die Einrichtungen der Zusammenarbeit im Rahmen von ENLARGE-NET sind ein Lenkungsausschuss, eine Koordinierungsgruppe, fünf thematische Arbeitsgruppen sowie ein Begleitausschuss. Für die Betriebsführung wird bei der Stadt Dresden eine Geschäftsstelle eingerichtet. Die wissenschaftliche Begleitung übernimmt das Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) Dresden.

Organisationsschema ENLARGE-NET



Der *Lenkungsausschuss* setzt sich aus den politischen Vertretern der Projektpartner zusammen. Vorsitzender ist der Dresdner Oberbürgermeister. Der Ausschuss soll im Projektverlauf zu insgesamt vier Sitzungen zusammentreffen. Die Beschlussfassung erfolgt auf der Grundlage des Konsensprinzips.

Die Vorbereitung und Umsetzung der Entscheidungen des Lenkungsausschusses obliegt der *Koordinierungsgruppe*, die sich aus Mitarbeitern der Leitungsebene der Projektpartner zusammensetzt. Das Gesamt-Projektmanagement und die Öffentlichkeitsarbeit übernimmt der bei der Stadt Dresden angesiedelte *Projektmanager*.

Die Zusammenarbeit soll sich auf fünf Themenfelder beziehen, die durch die Projektpartner während der Projektvorbereitung als besonders wichtig angesehen wurden:

*Personalentwicklung / Verwaltungsmodernisierung,
Migration / Soziales,
Regionalentwicklung / Infrastruktur,
Umwelt / Katastrophenschutz sowie
Wirtschaft / Tourismus.*

Für diese Themenblöcke werden *Arbeitsgruppen* gebildet, in denen sich die relevanten Akteure auf Arbeitsebene wiederfinden sollen. Die Arbeitsgruppen sollen jeweils *vier Workshops* durchführen, wobei immer zwei Projektpartner gemeinsam die Federführung übernehmen. Auftrag ist die Erarbeitung von gemeinsamen Teilleitbildern, Strategien und Maßnahmen im Hinblick auf die EU-Osterweiterung, die dann in enger Abstimmung und Zusammenarbeit über konkrete Einzelprojekte umgesetzt werden sollen. Hierdurch soll nicht zuletzt eine Hebelwirkung im Hinblick auf die Akquisition weiterer Fördermittel erzeugt werden. Es besteht die Möglichkeit, hierzu *thematische bzw. regionale Unterarbeitsgruppen* einzurichten. Zur Unterstützung der Arbeit wird es die *wissenschaftliche Begleitung* geben. Von den jeweils vier Workshops finden immer zwei in Sachsen und je einer in Polen und Tschechien statt.

Der *Begleitausschuss* setzt sich aus für das Projekt wichtige Personen und Gruppen zusammen. Er soll regelmäßig über den Fortgang des Projektes informiert und in geeigneter Weise in die Visionenbildung eingebunden werden.

Die Sichtbarmachung und Breitenwirkung des Projektes wird durch die Durchführung von je einer öffentlichen *Auftakt- und Schlusskonferenz* sowie eine umfassende Öffentlichkeitsarbeit während der gesamten Projektlaufzeit gewährleistet. Die Auftaktveranstaltung wird am 24.06.2003 im Plenarsaal des Sächsischen Landtages in Dresden stattfinden. Im Rahmen des Projektes werden auch eine trilaterale Homepage und verschiedene Informationsmaterialien erstellt.

Die Partner stehen in den nächsten 24 Monaten vor der gemeinsamen Aufgabe, das Projekt zum Erfolg zu führen – vor allem auch im Interesse der in der Region lebenden Menschen. Am Ende soll aus den dem Projekt zugrundeliegenden Motiven und Überlegungen heraus eine Eigendynamik entwickelt werden, mit der ein nachhaltiges Zusammenwachsen in der Region erzielt werden kann. Es soll aber auch ein „gutes Beispiel“ für die Zusammenarbeit geschaffen werden, von dem andere Kommunen und Regionen lernen können.

Mit Partnerschaft zur Win-Win-Situation

Wolfgang Urban

Vorstandsvorsitzender KarstadtQuelle AG

Die Situation der Städte heute ist zu einem großen Teil als kritisch zu beschreiben: Finanznot, eine sich abzeichnende sinkende Bevölkerung, eine zunehmende Sub- und Desurbanisierung sind nur einige Problemfelder, mit denen es sich auseinander zu setzen gilt. Eine hierarchisch gegliederte Raumstruktur auf Gemeindeebene ist vor diesem Hintergrund fraglicher denn je.

Die zunehmende Internationalisierung stellt insbesondere mittlere und kleine Städte vor noch größere Probleme. Wo Probleme sind, bestehen jedoch auch Chancen. Die Polarisierung in Gewinner- und Verliererstandorte wird sich fortsetzen; jede Stadt hat die Chance, auf der Gewinnerseite zu stehen. Welches können Visionen und Leitvorstellungen hierfür sein?

Ein erster Ansatz besteht in der Gestaltung funktionalräumlicher Schwerpunkte und Spezialisierungen. Die einzelne Stadt muss nicht alles können; sie kann sich im regionalen Kontext auf Schwerpunkte spezialisieren und einen USP entwickeln, ohne jedoch andere Funktionen völlig zu vernachlässigen. Die Generalisten unter den Städten werden ihre Aufgabe vor dem Hintergrund steigender Ansprüche hingegen immer schwerer erfüllen können. Dies heißt auch, regionale und lokale Unterschiede zu akzeptieren und nicht immer anderen Kommunen nachzueifern.

Jede Stadt muss sich in dem größer werdenden Kontext Europas seine eigene Rolle definieren. Diese Rolle kann auf Nutzenversprechen aufbauen, wie z.B. Stadt des Einkaufens, der Kultur, der modernen Technologie usw.; sie kann aber auch auf der Geschichte der Stadt aufbauen und letztlich durch ihre Eigengeschichtlichkeit Vertrautheit und Sympathie bei Bewohnern und Besuchern aufbauen. Eine Lage z.B. mitten in Europa ist nicht allein ausreichend für eine erfolgsversprechende Positionierung.

Nur wenige Metropolen werden in der Lage sein, die neuen Herausforderungen im Alleingang zu bewältigen. Erfolg versprechender ist der Ansatz, sich als ein Mittel- und Knotenpunkt eines regionalen Netzes zu sehen. Solche größeren und multifunktionalen Cluster sind eher in der Lage, den internationalen Herausforderungen entsprechen zu können. Hierzu ist eine verbindliche regionale, zum Teil auch regions- und länderübergreifende Zusammenarbeit notwendig. Dies

kann geschehen in Form von Regionenmarketing, Entwicklung eines gemeinsamen Planungsverständnisses bis hin zu gemeinsamen Rechtsgrundlagen.

Was muss konkret getan werden? Wichtig ist, dass dauerhafte und verlässliche Rahmenbedingungen insbesondere für Investitionen geschaffen werden. Gerade in schlecht planbaren Zeiten gewinnt der Faktor Sicherheit stark an Gewicht – und er steigt mit der Höhe der Investition. Verlässlichkeit bedeutet jedoch nicht, die alten Rahmenbedingungen einfach fortzuschreiben. Der Strukturwandel ist Grundbedingung für eine nachhaltige Erfolgssicherung. Erfolge können nicht allein erzielt werden; Partnerschaften und Allianzen sind notwendig – zwischen den Städten in übergreifenden Verbänden, aber auch zwischen Kommune, Handel, Industrie. Die Kommunalpolitik kann sich hier als Moderator im Sinne einer integrativen und ausgleichenden Funktion etablieren.

Dieses Zusammenspiel kann in einer Win-Win-Situation für alle Partner enden. Voraussetzung ist, dass alle Beteiligten ein gemeinsames Ziel vor Augen haben: die Erhaltung und Förderung der Städte als Träger von Kultur, Erlebnis, Handel und Identität. Gerade identitätsstiftende Städte können einen Gegenpol zu den Ängsten der Internationalisierung und Globalisierung schaffen.

Paradigmenwechsel im Stadtgefühl

Dr.-Ing. Irene Wiese von Ofen

Präsidentin, Internationaler Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung, Essen

Die Tendenz der Suburbanisierung ist in allen Ländern Europas ungebrochen: Dafür gibt es zahlreiche Motive, beispielsweise:

- Bodenpreise und Grundstückerschließungskosten
- Gesichertes Wohnen / überschaubare Nachbarschaften
- Verbindung zur Landschaft
- Möglichkeiten individueller Mobilität
- Weniger Lärm
- Sport / Freizeit / Erholungsnahe.

Diesem Bündel an individuellen Vorteilen hat die auf Rücksichtnahme Ausbalancieren von Interessenkonflikten angewiesene verdichtete Stadt nichts entgegenzusetzen – noch nicht einmal Kulturangebote, deren Einrichtungen auch für das Umland vorgehalten werden. Kulturfeste gibt es mittlerweile sommers wie winters draußen auf Schlössern, Gutshöfen, in Kirchen und Museen; die Künstler kommen aufs Dorf. Das Gleiche gilt für das Erlebnis-Einkaufen in Shoppingcentern vor den Toren der Städte in Verbindung mit Hotels, Leisure und Sport.

Die „Generation Golf“ sucht die Stadt nicht als Lebensort, sondern als Konsumort. Verpflichtungen möchte man möglichst nicht eingehen, Heimatgefühle für eine Stadt entstehen – bei auch arbeitsbedingten häufigen Wechsel – kaum noch. Die Menschen orientieren sich auf das für das eigene Lebensoptimum maßgeblich nahe Umfeld. In diesem Zusammenhang konzentriert sich das Stadtgefühl auf Wohlgefühl und Ereigniserfahrungen; Attraktivität basiert auf Angebotsvielfalt und Event-Wechsel.

Damit gewinnt neben Kultur, Gesundheit und Einkaufen auch Landschaft einen wieder größeren Stellenwert: Landschaft für den attraktiven Blick vom Wohnen an ihrem Rande aus, Landschaft für Schönheit, Landschaft für Stille, Landschaft für Sport, Landschaft für alternatives Leben.

Internationale Wettbewerbe junger Architekten zeigen, dass Wohnen und Landschaft ein sich wechselseitig bedingender Topos ist, und die kompakte europäische Stadt mit den steinernen Plätzen der städtischen Begegnung ablöst. Bei sinkenden Bevölkerungszahlen und nicht mehr nachgefragten Wohnungsbeständen sollte man diesen gesellschaftlichen Paradigmenwechsel bewusst planerisch einsetzen.

Öffentlicher Personennahverkehr: Kommunen in der Hauptrolle

*Michael Bölke, Dr. Burkhard Huckestein und Prof. Dr. Andreas Troge
Umweltbundesamt Berlin*

Das Bundesverkehrsministerium geht in seiner Verkehrsprognose der Bundesverkehrswegeplanung davon aus, dass der Personenverkehrsaufwand im motorisierten Individualverkehr von 750 Mrd. Personenkilometern (Pkm) im Jahr 1997 um 22 % auf 915 Mrd. Pkm im Jahr 2015 steigen wird, falls keine weiteren verkehrspolitischen Maßnahmen zur Steuerung der Verkehrsentwicklung ergriffen werden. Trotz der Fortschritte bei der Emissionsminderung der Fahrzeuge ist damit eine erhebliche Zunahme der Umweltbelastungen verbunden, besonders der klimaschädlichen CO₂-Emissionen, des Lärms und des Flächenverbrauchs. Der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) hat dagegen eindeutige Umweltvorteile - er emittiert pro Personenkilometer weniger als ein Drittel an CO₂, verursacht weniger Lärm und benötigt weniger Flächen. Darüber hinaus entlastet er die Städte erheblich vom Parkraumdruck und gewährleistet eine auto-unabhängige Mobilität für alle Bevölkerungsgruppen. Ein leistungsfähiger und attraktiver ÖPNV kann als Alternative zum wachsenden Autoverkehr dazu beitragen, die Verkehrs- und Umweltprobleme in Städten deutlich zu verringern.

Der ÖPNV steht derzeit vor tiefgreifenden Änderungen seiner Rahmenbedingungen. Die bevorstehende europaweite Liberalisierung wird dazu führen, dass Leistungen künftig ausgeschrieben und im Wettbewerb vergeben werden müssen. Dies stellt Städte und Gemeinden vor neue Herausforderungen. Auf die Kommunen kommen nicht nur zusätzliche planerische und organisatorische Aufgaben zu, sondern ihnen wird auch finanzielle Verantwortung für Ausgaben und Einnahmen auferlegt. Das heutige System der ÖPNV-Finanzierung in Deutschland ist ineffizient und nicht transparent. Es ist durch eine Vielzahl an Förderinstrumenten gekennzeichnet, beispielsweise Investitionsförderungen, Steuervergünstigungen und Zuschüsse, die größtenteils an den Kommunen vorbei direkt an die Verkehrsunternehmen fließen. Diese Förderinstrumente sind in der Regel zweckgebunden und aufwandsorientiert. Eine systematische Steuerung der Gelder ist wegen der Verschiedenartigkeit der Fördermaßnahmen und Eingriffsebenen schwierig. Es bestehen nur wenig Anreize, dass Verkehrsangebot zu verbessern, zusätzliche Fahrgäste zu gewinnen oder mit dem verfügbaren Budget mehr Verkehrsleistungen zu erbringen. Erzielte Wirkungen auf das ÖPNV-Verkehrsangebot sind kaum Maßstab für staatliche Förderungen. Nicht die erzielbaren Verkehrsleistungen, Fahrgastzuwächse, Qualitätsverbesserun-

gen im ÖPNV und Umweltentlastungen bestimmen die Höhe der Fördergelder, sondern die Kosten einzelner Maßnahmen.

Die bevorstehende europaweite Öffnung des ÖPNV-Marktes für den kontrollierten Wettbewerb kann die Effizienz verbessern, falls er nicht nur zu einem Kostenwettbewerb führt, der die Einhaltung anspruchsvoller Qualitäts- und Umweltstandards schwierig macht. Um den vorhandenen Standard zu sichern und möglichst hohe Anteile vom motorisierten Individualverkehr auf den ÖPNV zu verlagern, ist eine grundlegende Reform der Finanzierung erforderlich. Diese muss den rechtlichen, institutionellen, ökologischen, sozialen und ökonomischen Anforderungen genügen. Das heißt: ÖPNV-Finanzierung muss wettbewerbsneutral, transparent, flexibel und bedarfsgerecht und an die unterschiedlichen lokalen Bedingungen angepasst sein. Sie sollte Anreize für hohe Verkehrsleistungen, Kundenzufriedenheit und Kosteneffizienz schaffen, eine effiziente Verwendung der Gelder gewährleisten und Wettbewerb um die besten Ausbaustrategien ermöglichen, der den Kommunen größere Handlungsspielräume einräumt.

Die vielfältigen, für den ÖPNV verwendeten Budgets des Bundes und der Länder sollten zusammengefasst und als "Globalbudget für den straßengebundenen ÖPNV" nicht zweckgebunden an die Kommunen als Aufgabenträger verteilt werden. Das würde den Entscheidungsspielraum der Kommunen deutlich erhöhen. Die Zuständigkeiten für Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV sollten bei den Kommunen gebündelt werden. Die Aufgaben der Genehmigungsbehörden, beispielsweise der Bezirksregierungen oder der Regierungspräsidien, die bisher über die gewerberechtlichen Voraussetzungen von ÖPNV-Unternehmen entscheiden und Konzessionen - d.h. das ausschließliche Nutzungsrecht für bestimmte Linien - erteilen, sollten sich künftig auf die Prüfung der gewerberechtlichen Voraussetzungen - Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebs, Zuverlässigkeit und fachliche Eignung des Antragstellers - beschränken. Bei den Aufgabenträgern und den Verkehrsunternehmen sollten Anreize geschaffen werden, das Verkehrsaufkommen und die Qualität zu verbessern, um Autofahrer zum Umsteigen auf den ÖPNV zu bewegen. Dabei sollte ein Teil des gebündelten Budgets den Kommunen nach erfolgsorientierten Kriterien zugewiesen werden, damit auch unter diesen ein Wettbewerb um das beste Konzept in Gang gesetzt und Anreize für ein kundenorientiertes, attraktives Angebot geschaffen werden. Den Ländern sollte ermöglicht werden, besonders erfolgreiche Kommunen zusätzlich zu fördern, ohne gleichzeitig anderen Aufgabenträgern die für die Daseinsvorsorge erforderlichen Budgets vorzuenthalten. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, einen Teil der vom Bund für den ÖPNV vorgesehenen Gelder anhand leistungsbezogener Kriterien an die Länder zu verteilen, die die nach objektivierbaren Kriterien - beispielsweise Fläche, Siedlungsdichte, Anteil schienengebundener ÖPNV - zugewiesenen Gelder des Bundes ergänzen.

Zum wichtigsten kommunalen Planungs- und Steuerungsinstrument sollte der Nahverkehrsplan werden, in dem Umfang und Art des ÖPNV innerhalb der Kommunen beschrieben und in dem Qualitätsanforderungen und Umweltaforderungen festgelegt werden. Der Nahverkehrsplan ist die Grundlage für die Bestellung von Verkehrsleistungen durch die Kommune. Grundsätzlich sollten alle Verkehrsleistungen des ÖPNV im Wettbewerb ausgeschrieben werden. Die ökonomisch nicht tragfähige, weil künstliche Unterscheidung zwischen eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen, die faktisch kaum möglich ist und in der Praxis die Transparenz der Finanzierung behindert, sollte beseitigt werden. Mit dem ÖPNV-Unternehmen, das die umweltverträglichste, attraktivste und effizienteste Verkehrsleistung bietet, sollte ein Verkehrsvertrag abgeschlossen werden. Es bietet sich an, ihn als "Anreizvertrag" zu gestalten. Dieser Vertragstyp sieht eine fest vereinbarte Vergütung vor, mit der ein Grundangebot sichergestellt wird, das um leistungsbezogene Prämien nach bestimmten Erfolgskriterien, wie Fahrgastzahlen, Modal-Split oder bestimmte Qualitätsziele - beispielsweise Kundenzufriedenheit, Pünktlichkeit und Sauberkeit - ergänzt wird.

Der hier nur grob skizzierte Reformvorschlag für die ÖPNV-Finanzierung weist den Kommunen als Aufgabenträger die wichtigste Rolle zu. Diese zusätzliche Verantwortung mag für einige Städte und Gemeinden ungewohnt sein, sie bietet jedoch die Möglichkeit, den ÖPNV aktiv zur Lösung kommunaler Verkehrsprobleme und damit verbundener Umweltbelastungen zu nutzen.

Kommunale Trinkwasserversorgung: Qualität und hohes Umweltschutzniveau langfristig sichern

*Dr. Holger Brackemann und Prof. Dr. Andreas Troge
Umweltbundesamt Berlin*

Das Niveau der Wasserversorgung in Deutschland ist bei Produktqualität und Umweltschutzleistungen hoch. Ein großes Stück nachhaltiger Entwicklung ist hier bereits vollbracht. Diese Erfolge sind im Wesentlichen auch auf die Zuständigkeit kommunaler Unternehmen und die Aufsicht durch Städte und Gemeinden zurückzuführen. Obwohl die Liberalisierung der Trinkwasserversorgung in Deutschland von der Bundesregierung als Option nicht weiter verfolgt wird, gibt es keine Garantie für den Erhalt des erreichten Standards. Vieles kann rechtlich nicht eindeutig festgelegt werden, und der Markt ändert sich gegenwärtig stark. Unternehmen suchen Kostensenkungspotenziale, verändern Organisationsformen, kooperieren, fusionieren oder werden gekauft. Gleichzeitig beeinflussen kommunale Haushaltsrestriktionen und die Liberalisierung anderer Infrastrukturbereiche die Wasserversorgungsunternehmen. Im Ergebnis steigt der Kostendruck und es ist künftig von einer steigenden Konzentration und einem höheren Anteil privater Unternehmen in der Wasserversorgung auszugehen.

Gezielt gestaltet, bietet diese Entwicklung die Chance, das heutige Leistungsniveau zu halten und Trinkwasser in gewissem Umfang kostengünstiger als bisher anzubieten. Es besteht allerdings die Gefahr, dass Leistungen der Wasserversorger zum Gesundheits- und Umweltschutz dem Kostendruck zum Opfer fallen. Besonders beim Ressourcenschutz und der Instandhaltung des Leitungsnetzes lassen sich kurzfristig erhebliche Kosten sparen, die sich nicht unmittelbar auf die Qualität des Trinkwassers auswirken. Falls aber negative Folgen auftreten, ist eine schnelle Korrektur in der Regel kaum mehr möglich. Die Wasserversorgung ist daher eine besondere Herausforderung - der kurzfristige Zeithorizont betriebswirtschaftlicher Entscheidungen muss in Einklang mit der langfristigen Perspektive einer nachhaltigen Entwicklung stehen.

Nachhaltigkeit und Regionalität sind häufig ein Paar - so auch in der Wasserversorgung. Der Grundsatz einer ortsnahen Wasserversorgung ist deshalb in der letzten Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes berücksichtigt worden. Dazu zählt:

- Wassers möglichst am Ort des Verbrauchs fördern,
- Trinkwasser nicht über weite/immer weitere Strecken - mit negativen Folgen für die Qualität - transportieren,
- Anstrengungen zum Grundwasserschutz sind beizubehalten.

Eine ortsnahe Wasserversorgung steht der aus wirtschaftlichen sowie hygienischen Gründen vielfach sinnvollen Konzentration und Kooperation von Unternehmen nicht entgegen.

Die Wasserversorgung weist weithin den Charakter natürlicher Monopole auf, die Wettbewerb - in wirtschaftlicher, hygienischer und ökologischer Hinsicht - erschweren. Um eine effiziente und nachhaltige Leistungserstellung, die auch Interessen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes Rechnung trägt, künftig sicherzustellen, ist eine Fortentwicklung des Regulierungsregimes erforderlich. Wegen des regionalen Charakters der Ressource Wasser und der grundgesetzlich vorgegebenen Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen ist die kommunale Ebene für Steuerung und Kontrolle am besten geeignet. Zur weiteren Festigung des "Wettbewerbs der Systeme", für den Deutschland auch im Ausland bekannt ist, sind diese Steuerungs- und Kontrollfunktionen zu stärken und zu verbessern. Das Umweltbundesamt schlägt bundesweite, transparente Leistungsvergleiche (Benchmarking) in der Wasserversorgung vor, die nicht nur wirtschaftliche, sondern auch hygienische und ökologische Kennzahlen umfassen. Durch solche Vergleiche könnten kommunale Parlamente und Verwaltungen effektiver steuern und beaufsichtigen. Die Ergebnisse der heute durchgeführten Leistungsvergleiche bleiben dagegen größtenteils in der Schublade der Unternehmen.

Künftig ist der "gläserne Wasserversorger" gefordert. Dieser darf sich nicht scheuen, Leistungen und Kosten in der Öffentlichkeit zu diskutieren und zu begründen. Der besondere Schutz der Wasserversorgung durch den Staat begründet auch einen besonderen Anspruch der Öffentlichkeit auf Transparenz, vor dem betriebsinterne Interessen zurückzutreten haben. Der Schutz vor Wettbewerb im Rahmen der Gebietsmonopole und der Schutz von Betriebsdaten können durch die Unternehmen nicht gleichzeitig geltend gemacht werden.

Nachhaltige Entwicklung in Kommunen: "Lokale Agenda 21"

*Wulf Hülsmann und Prof. Dr. Andreas Troge
Umweltbundesamt Berlin*

Den Kommunen kommt bei der Umsetzung des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung in Europa eine Schlüsselstellung zu. In Städten, Gemeinden und Kreisen treten gesellschaftliche und ökologische Probleme besonders deutlich hervor. Dort wirken sich die wirtschaftlichen und sozialen Aktivitäten aus, dort werden Flächen und sonstige Ressourcen intensiv genutzt, dort werden Umweltbelastungen "hautnah" erlebt. Es sind gerade die unmittelbare Umgebung, der Wohnort und die Region, mit denen sich die Bevölkerung in starkem Maße identifiziert.

Die "Lokale Agenda 21" ist der Fahrplan für die Zukunft europäischer Städte und Regionen im Sinne des 1992 in Rio de Janeiro von der Staatengemeinschaft verabschiedeten Aktionsprogramms für das 21. Jahrhundert. Die "Lokale Agenda 21" bietet die Chance, neue Akzente für eine zukunftsweisende Entwicklung zu setzen. So stimmt sie die verschiedenen Politiken stärker als bisher aufeinander ab, bezieht alle interessierten Bürgerinnen und Bürger und gesellschaftlichen Gruppen ein und macht Nachhaltigkeit mittels konkreter Ziele und Indikatoren mess- und nachvollziehbar.

Eine zentrale Grundlage für die Umsetzung der "Agenda 21" ist die 1994 verabschiedete "Charta von Aalborg" und die damit verbundene Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden. Mit der Unterzeichnung der Charta haben sich zahlreiche europäische Städte und Gemeinden verpflichtet, ein langfristiges Handlungsprogramm zu erstellen und Konsens unter den kommunalen Akteuren zu erreichen. Die "Aalborg-Charta" wurde 1996 mit dem "Aktionsplan von Lissabon" und 2000 mit dem "Hannover-Aufruf" konkretisiert. Auch in Deutschland wird die "Lokale Agenda 21" als Motor einer nachhaltigen Entwicklung eingestuft. Die von der Bundesregierung im Jahr 2002 vorgelegte nationale Nachhaltigkeitsstrategie "Perspektiven für Deutschland" führt aus, dass "ein leistungsfähiger Staat auf kommunale Kräfte, ihre Qualität und ihr Engagement in besonderem Maße angewiesen ist. Denn: Die Zukunft der Stadt ist entscheidend für die Zukunft der Gesellschaft".

Zahlreiche deutsche Städte und Gemeinden weisen bemerkenswerte Erfolge auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung auf. Nicht erst seit der Rio-Konferenz

wurden Lebens- und Umweltbedingungen in den Kommunen verbessert. Klimaschutz und Energie, Verkehr, Stadtentwicklung und Bauen bildeten dabei Schwerpunkte. Beispielsweise bündeln viele Städte und Gemeinden ihre Vorhaben zur Reduzierung des Energiebedarfs in Klimabündnissen. Hervorzuheben sind auch verschiedene "modellhafte" Maßnahmen der Kommunen zur Förderung eines umweltschonenden Verkehrs und einer flächen- und ressourcensparenden Bau- und Siedlungsweise. Leitbilder, wie "Stadt der kurzen Wege" und "Städtebauliche Innenentwicklung", charakterisieren diese Prozesse. Ein Vorteil ist der besondere Handlungs- und Entscheidungsspielraum der Kommunen, der diesen durch die grundgesetzlich verankerte Selbstverwaltungsgarantie (beispielsweise Planungshoheit) eingeräumt wird.

Immer mehr deutsche Kommunen beginnen mit der Umsetzung der "Agenda 21". Bei einem Vergleich europäischer Staaten, den der Internationale Rat für Kommunale Umweltinitiativen (I.C.L.E.I.) im Jahr 2001 durchgeführt hat, wird diese positive Entwicklung besonders deutlich. Dennoch sind gerade jetzt - 10 Jahre nach Rio - weitere Anstrengungen erforderlich, um die Effektivität zu konsolidieren und zu steigern. Die Kommunen benötigen, auch in finanzieller Hinsicht, ausreichend Handlungsspielräume. Diese müssen durch zielgerichtete, rahmensetzende Maßnahmen auf übergeordneten Entscheidungsebenen ermöglicht werden.

Bereits im Jahr 1998 legten Umweltministerkonferenz und Kommunale Spitzenverbände in Heidelberg spezielle Schwerpunktthemen fest. Dazu gehörten:

- Effiziente Energienutzung und Klimaschutz,
- Ressourcenschonung,
- umweltverträgliche Verkehrs- und Siedlungsstrukturen und Reduzierung der Flächeninanspruchnahme,
- Förderung des Umweltbewusstseins und des Umweltverhaltens, besonders im Konsum,
- Einführung eines an Nachhaltigkeitskriterien orientierten Managementsystems der Verwaltungen,
- Schutz der biotischen Systeme und des Naturhaushalts,
- internationale Zusammenarbeit, beispielsweise im Rahmen bestehender Partnerschaften.

Mit Blick auf den Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung 2002 in Johannesburg riefen die Umweltministerien des Bundes und der Länder und die Kommunalen Spitzenverbände im Jahr 2001 in Bremen alle Beteiligten zu neuen Aktivitäten bei der Umsetzung der "Lokalen Agenda 21" auf. Lokales Handeln und Strategien auf nationaler Ebene sollen sich dabei wechselseitig unterstützen: "Einerseits sind ohne Aufmerksamkeit, Druck und Veränderungen "von unten" umwelt- und entwicklungspolitische Fortschritte auf globaler Ebene kaum durchzusetzen. Andererseits braucht die lokale Ebene angesichts begrenzter politischer Entscheidungsbefugnisse Rahmenbedin-

gungen, um die Weichenstellung für ein ökologisch und sozial nachhaltiges Leben und Wirtschaften zu schaffen." Zum Thema "Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft" hat der Deutsche Städtetag im Juni 2002 ein Positionspapier¹ mit aktuellen Herausforderungen und Handlungsempfehlungen vorgelegt.

In einer Ende 2002 veröffentlichten gemeinsamen Studie² des Bundesumweltministeriums und des Umweltbundesamtes werden die Entwicklungen der "Lokalen Agenda 21" in Deutschland vorgestellt und Tendenzen aufgezeigt. Deutlich wird, dass die kommunale Selbstverwaltung eine geeignete Grundlage für kommunale Nachhaltigkeitspolitik ist. Mit dem Ziel, den Dialog und die Konsensbildung unter den Beteiligten zu verbessern, liefert die "Lokale Agenda 21" einen Beitrag zum Informationsaustausch, zur Planung und Gestaltung, zur Akzeptanzförderung und zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements - wichtige Voraussetzungen für Kommunen in einem zusammenwachsenden Europa. Verantwortung muss dabei im Sinne eines partnerschaftlichen Miteinanders für künftige Generationen und andere Regionen übernommen werden.

¹ "Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft - Aktuelle Herausforderungen und Handlungsempfehlungen" (2002) Hrg. Deutscher Städtetag.

² "Lokale Agenda 21 und nachhaltige Entwicklung in deutschen Kommunen - 10 Jahre nach Rio: Bilanz und Perspektiven" (2002) Hrg. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Referat Öffentlichkeitsarbeit.

Fünf Thesen zur Flächeninanspruchnahme

*Gertrude Penn-Bressel und Prof. Dr. Andreas Troge
Umweltbundesamt Berlin*

Folgende Thesen zur Flächennutzung und Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungen und Verkehr sollen zur Diskussion anregen. Sie sollen prüfen helfen, ob der interkommunale Wettbewerb um Einnahmequellen und die Art und Weise, wie in Deutschland zur Zeit die Gelder zur Wirtschaftsförderung eingesetzt werden, den Standort Deutschland auf Dauer nachhaltig - d.h. in wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Weise - stärken.

These 1:

Wichtiger Standortfaktor für die Ansiedlung gewerblicher Einrichtungen war bislang neben einer guten Verkehrsanbindung auch die Verfügbarkeit preiswerter, gewerblicher Flächen. In der Hoffnung auf die Ansiedlung neuer Gewerbebetriebe und neuer Arbeitsplätze haben viele Kommunen - oft unterstützt durch Fördergelder des Landes, des Bundes und der EU - großzügig Gewerbeflächen ausgewiesen. Das Ergebnis war allerdings oft zweifelhaft. Beispielsweise geriet häufig die Nutzbarmachung brachgefallener Gewerbeflächen ins Stocken. Weitere gewerbliche Flächen fielen brach, weil Gewerbebetriebe aus Ortszentren an die Peripherie und aus Kernstädten ins Umland abwanderten. Bundesweit wächst der Bestand an Brachflächen mit etwa 10 ha pro Tag. Daraus folgt, dass Investitionen in neue Gewerbeflächen in der Gesamtbilanz oft nur zu Betriebsverlagerungen zwischen Kommunen innerhalb einer Region führen und nur zu einem geringen Teil zur Ansiedlung von neuem Gewerbe. Viele dieser Auslagen werden vom Steuerzahler mitfinanziert.

These 2:

Der Wettbewerb zwischen Kommunen einer Region um Gewerbesteuern, Einwohner und Arbeitsplätze ist auf Dauer für alle kontraproduktiv. Die Kernstädte als Visitenkarten und Aushängeschilder der Region verlieren an Attraktivität und mit zunehmender Finanznot die Fähigkeit, die zentralen kulturellen und sozialen Dienstleistungen zu erfüllen, die allen Bewohnerinnen und Bewohnern einer Region zugute kommen und die einen Teil der Lebensqualität ausmachen. Auch Umlandgemeinden verlieren durch die zunehmende Zersiedelung der Freiräume an Attraktivität. In der Gesamtbilanz wird die Region durch mangelhafte Koordination und Kooperation in ihrer Wettbewerbsposition als Wirtschaftsstandort gegenüber anderen Regionen geschwächt.

These 3:

Standortentscheidungen von Unternehmen sowie der Privathaushalte, die nicht mehr an einen Arbeitsort gebunden sind - beispielsweise Rentner oder bestimmte IT-Berufe - werden nicht nur zugunsten oder gegen einzelne Kommunen getroffen. Sie beziehen das gesamte regionale Umfeld mit seinen harten - beispielsweise Arbeitnehmerqualifikation, Lohnniveau, Qualität des Verkehrssystems und öffentlicher Verkehrsmittel - und weichen Standortfaktoren ein - beispielsweise Landschaft, kulturelle Angebote, Bildungseinrichtungen und Kinderbetreuungsmöglichkeiten. Es ist deshalb in Zukunft notwendig, dass Kommunen einer Region kooperieren und gemeinsam an der Entwicklung der Standortqualitäten ihrer Region arbeiten. Dazu gehört eine klare Aufgabenverteilung, ein verbesserter Finanzausgleich zugunsten der Kommunen, die für andere Leistungen erbringen, und zulasten der Kommunen, die von Leistungen anderer profitieren. Eine klare Prioritätensetzung der künftigen Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur und - sofern erforderlich - des Wohnungsbaus durch die öffentliche Hand sind ebenfalls notwendig. Die Kommunen sind gefordert, sich an regionalen Abstimmungsprozessen konstruktiv zu beteiligen.

These 4:

Wie die bisherige Entwicklung zeigt, führt die Ausweisung neuer Wohn-, Gewerbeflächen und sonstiger Infrastruktur nicht zwangsläufig zu mehr Wachstum und Wohlstand. Überhöhte Infrastrukturkosten durch übertriebene Erschließung neuen Baulands, eine überhöhte Dimensionierung von Erschließungsanlagen (beispielsweise Abwasseranlagen) oder die geringe Mobilität der Arbeitskräfte, die sich an ein Eigenheim gebunden fühlen, können sich auch als Wachstumshemmnis herausstellen. Öffentliche Gelder sollten deshalb künftig nur gezielt und wohldosiert in neue Infrastruktur fließen. Besser angelegt sind die Gelder für Ertüchtigung und Pflege des bereits vorhandenen. Beispielsweise kann die Qualität des Gebäudebestandes in Hinblick auf Energieeffizienz erhöht und das Wohnumfeld attraktiver gestaltet werden.

These 5:

Um die Wettbewerbsfähigkeit von Kommunen und Regionen zu steigern, sind die Qualität der Arbeitskräfte und die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft zu stärken. Öffentliche Gelder sind deshalb für Bildung, Ausbildung, berufliche Weiterbildung und Forschung einzusetzen sowie dafür, dass vorhandene Qualifikationen und Berufserfahrungen dem Arbeitsmarkt erhalten bleiben. Dazu gehört, durch eine Verbesserung der Kinderbetreuung, die Vereinbarkeit zwischen Familie und Beruf zu ermöglichen. Kein anderes Land in Europa leistet sich in diesem Ausmaß den Luxus, gut ausgebildete Arbeitskräfte dazu zu zwingen, ihre Berufstätigkeit aufzugeben oder stark einzuschränken. Die Integration der Zuwanderer ist voranzubringen, damit sie ihren Beitrag zur Entwicklung der Kommune und Region, in der sie leben, leisten können. Die Devise muss lauten: "Weniger Investitionen in Beton und mehr Investitionen in Köpfe".

Kommunaler Klimaschutz: Innovationsmotor und Motivationsförderer

*Dr. Peter Pichl und Prof. Dr. Andreas Troge
Umweltbundesamt Berlin*

Klimaschutz ist ein wichtiger Aspekt kommunaler Arbeit in Europa. Beispielsweise entwickeln deutsche Kommunen Klimaschutzprogramme, setzen daraus resultierende konkrete Maßnahmen um, thematisieren Klimaschutz und damit zusammenhängende Probleme in der Bevölkerung und tragen dadurch wesentlich zur Umsetzung der Beschlüsse der Bundesregierung zum Klimaschutz bei. Das besondere Potenzial der Kommunen liegt in der Vielfältigkeit klimarelevanter Handlungsoptionen und der Dezentralität, durch die praktische Lösungsansätze entwickelt werden können, die den lokalen, konkreten Bedingungen angepasst sind. Solche Aktivitäten fördern Innovationen, so dass Klimaschutz auch über die kommunale Ebene hinaus als Innovationsmotor und Motivationsförderer wirkt.

Die Rahmenbedingungen des Klimaschutzes haben sich seit 1998 - speziell wegen der Liberalisierung der Energiemärkte in Europa - stark verändert und führten zu neuen Herausforderungen für die Kommunen. Klimaschutz wurde bereits in vielen Kommunen institutionell verankert. Beispielsweise gibt es in etwa 75 Prozent der deutschen Städte und Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern für Klimaschutz zuständige Stellen. Knapp ein Drittel davon hat bereits eigene kommunale Energie- oder Klimaschutzkonzepte erstellt.

Neben der Nähe zum täglichen Leben und Wirtschaften und der engen Bindung in lokalen Netzwerken sind besonders der in kommunalpolitischer Verantwortung betriebene öffentliche Nahverkehr und die dezentrale Energieversorgung Stärken des kommunalen Klimaschutzes. Beispielsweise konnten durch Orientierung einzelner Stadtwerke an Zielen kommunaler Klimaschutzstrategien bedeutende CO₂-Emissionsminderungseffekte erreicht werden. Verkehr, Abfallentsorgung, Stadtplanung, lokale Wirtschaftskooperation und der Betrieb öffentlicher Einrichtungen wirken zusammen und ergeben so Synergieeffekte.

Bei der Identifizierung und Erschließung von Energiesparpotentialen spielen regionale und kommunale Energieagenturen eine wichtige Rolle. Kommunale Initiativen zur Gründung dieser Energieagenturen wurden beispielsweise durch das SAVE-Programm der Europäischen Kommission gefördert, so dass hiermit in 13 deutschen Kommunen Energieagenturen gegründet werden konnten. Die Deutsche Bundesstiftung Umwelt fördert im Rahmen einer "bundesweiten Kampagne zur CO₂-Vermei-

dung bei Kommunen und Verbrauchern" professionell moderierte und fachlich begleitete "Energie-Tische". Bereits in mehr als 30 Kommunen führten diese, mit Beteiligung lokaler Akteure, zur Entwicklung und Umsetzung konkreter, lokaler Projekte.

Die Nutzung privaten Kapitals ist eine neue Entwicklung im kommunalen Klimaschutz. Gefördert durch Regelungen des Erneuerbaren-Energien-Gesetzes, entstehen seit einigen Jahren Energieerzeugungsanlagen auf Basis von Biomasse, die in Kommunen fossil erzeugten Strom, Wärme und Kälte ersetzen. Ein Beispiel ist das Biomasse-Heizkraftwerk Pfaffenhofen, das auf Initiative privater Investoren entstand und durch die Bundesregierung gefördert wurde. Durch das Heizkraftwerk werden 65.000 Tonnen CO₂-Emissionen pro Jahr und Schadstoffe, wie Schwefeldioxid, Stickoxide und Staub, die früher bei der Verbrennung von Öl und Gas entstanden, vermieden.

Studien zu Bedingungen und Möglichkeiten kommunalen Klimaschutzes zeigen¹, dass in Zukunft in den Kommunen auch die Finanzierung und Durchführung der Energiesparmaßnahmen durch Dritte (Contracting) eine vielversprechende Lösung ist. So wurden beispielsweise in Berlin durch das "Energieeinspar-Contracting" über 300 Gebäude energetisch saniert. Dadurch konnten die CO₂-Emissionen um mehr als 30.000 Tonnen pro Jahr verringert werden.

Die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen wird sich durch weniger Steuereinnahmen und wachsende Ausgaben künftig reduzieren. Dies macht eine wesentlich stärkere Nutzung privater Investitionen für den Klimaschutz erforderlich. Dadurch ändert sich die Rolle der Kommunen - vom Investor zum Moderator. Kommunen unterstützen künftig andere bei Klimaschutzinvestitionen, sei es beim Contracting oder bei Direktinvestitionen, und der Umsetzung der Maßnahmen. Die entscheidende Rolle der Kommune als Moderator wird darin bestehen, die Effekte der Minderung von Treibhausgasemissionen zu maximieren.

¹ Beispielsweise: "Leitfaden zur Erarbeitung und Umsetzung kommunaler Klimaschutzkonzepte" (1997) Hrg.: Deutsches Institut für Urbanistik;