

Förderung kommunaler Europa-Arbeit

Prof. Dr. Ulrich von Alemann
Mitarbeit von Klaudia Köhn M.A.



HÔTEL DE VILLE



KMETCTBO



RÄDHUSET



RATHAUS



GRADSKA VIJEĆNICA



RAEKODA



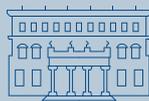
MĚSTSKÁ RADNICE



RAATHUONE



HÔTEL DE VILLE



ΔΗΜΑΡΧΕΙΟ



TOWN HALL



MUNICIPIO



MUNICIPALITÄTES EKA



VÁROSHÁZA



ROTUŠE



HÔTEL DE VILLE



TOWN HALL



STADHUIS



RATHAUS



RATUSZ



TOWN HALL



PREFEITURA



PRIMÁRIA



RÄDHUS



MĚSTSKÁ RADNICE



MESTNA HIŠA



AYUNTAMIENTO



ΔΗΜΑΡΧΕΙΟ

Förderung kommunaler Europa-Arbeit

Prof. Dr. Ulrich von Alemann
Mitarbeit von Klaudia Köhn M.A.

Inhalt

1. Die Kommunen in Europa – Europa in den Kommunen	5
2. Die Anerkennung der Kommunen im europäischen Primärrecht	12
3. Die Instrumente der Europapraxis in den deutschen und den NRW-Kommunen	16
4. Die Initiativen der Landesregierung NRW	22
5. Defizite der kommunalen Europa-Arbeit – wo sind die Hürden?	29
6. Möglichkeiten der kommunalen Europa-Arbeit – wo sind die Chancen?	34
7. Bilanz und Empfehlungen	39
Literaturverzeichnis	46
Impressum	51



1. Die Kommunen in Europa – Europa in den Kommunen

Mehr als 60 Jahre Frieden – auf einem Kontinent, der in den Jahrhunderten zuvor hauptsächlich ein Kriegsschauplatz war. Trotzdem sah sich die Europäische Union in ihrer Weiterentwicklung zuletzt vermehrt negativen Schlagzeilen ausgesetzt. Die globale, aber gerade auch europäische Banken-, Finanz-, Schulden- und teilweise sogar Staatskrise seit etwa 2008 hat die Europapolitik zu einem Topthema erhoben. Besonders in Deutschland war diese bislang eher ein Thema der Experten, weniger der Politiker und noch weniger der Europa-Enthusiasten – im gesellschaftlichen Alltag kam sie kaum vor. In der Politik war sie eher ein Randthema, kaum kontrovers diskutiert und schon gar kein Schwerpunkt von Wahlkämpfen. Nur Splitterparteien – ohne Chance, die 5-Prozent-Hürde zu überspringen – waren europafeindlich bis europakritisch eingestellt. Deutschland gehörte zu den europäischen Musterknaben.

Trotz mancher Rhetorik hat sich dies, auch im derzeitigen Wahlkampf im Sommer 2013 und aller Krisendramatik zum Trotz, nicht wirklich gewandelt. Wurden doch auch jetzt im Vorfeld alle wesentlichen Rettungs-Beschlüsse des Bundestages mit koalitions- und parteiübergreifenden Mehrheiten gefasst und die rot-grüne Opposition mit eingebunden. Insofern hat sich nichts Wesentliches in dem letzten halben Dutzend Jahren geändert. Oder vielleicht doch?

Der Fokus hat sich verändert. Die Supranationalität des kompliziert austarierten europäischen Mehrebenensystems wurde in der Krisensituation deutlich zugunsten der Topexekutiven und damit der Intergouvernementalität des Krisenmanagements von oben reduziert. In der Krise sind die wichtigsten Entscheidungen auf Kosten der bestehenden Gemeinschaftsverfahren (also auf Kosten gerade der Kommission) hin zum Europäischen Rat verschoben worden. Der Europäische Rat ist in den Mittelpunkt getreten, das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zwischen Kommission, Rat der EU und Europäischem Parlament (EP) ist in der Krisenbewältigung in den Hintergrund gerückt, woran besonders die Ausgrenzung des direkt gewählten EP kritisch ist. Wichtige Abkommen, wie der Fiskalpakt, sind als internationale Abkommen außerhalb der EU-Verträge verabschiedet worden. Erst recht sind aber nachgeordnete Einheiten wie der Ausschuss der Regionen (AdR) marginalisiert worden. Sind damit auch die Regionen und Kommunen in Europa in den Schatten getreten, bzw. geschoben worden? Das ist nicht ganz auszuschließen. Wir werden am Schluss des Textes auf diese Frage zurückkommen.

Der Analyse der „Förderung kommunaler Europa-Arbeit“ ist dieses Papier gewidmet. Der Schwerpunkt wird in Nordrhein-Westfalen liegen, einem Schwergewicht der europäischen Regionen – von Bevölkerung und Wirtschaftskraft die größte überhaupt. Aber man kann wohl mit Recht behaupten, dass hier die Förderung der Europafähigkeit der Regionen und Kommunen durch unterschiedliche Landesregierungen hindurch so intensiv betrieben wurde, wie kaum irgendwo sonst. Schon 1990 erschien ein dickleibiger Band mit über 650 Seiten zur „Kraft der Region“.¹

* Ich danke allen, die mir beim Zustandekommen dieses Textes geholfen haben, insbesondere Klaudia Köhn für die Materialbeschaffung und erste Auswertung der Recherche, Eva Heidebreder und Domenica Dreyer für die inhaltliche Durchsicht und Alexandra Wierzbica und Daniel Cremer für die Gestaltung.

1 von Alemann, Ulrich / Heinze, Rolf G./ Hombach, Bodo: Die Kraft der Region. Nordrhein-Westfalen in Europa. Bonn 1990.

Schon in der 3. Auflage erschien das „Handbuch Europa in NRW“² und 2006 erschien der Band „Europafähigkeit der Kommunen“³, welcher heute noch das am häufigsten zitierte Werk zum Thema ist. Wenn man unter Google Scholar dieses Suchwort eingibt, erscheinen seitenweise praktisch ausschließlich die Beiträge dieses Bandes.

In den ersten fünf Teilen dieses Papiers werden wir die Anerkennung der Kommunen im Primär- und im Sekundärrecht der EU rekonstruieren. Dann werden wir Modelle der Europapraxis in den deutschen und NRW-Kommunen skizzieren – mit einem kurzen Blick über den Tellerrand zu ausgewählten Beispielen in anderen europäischen Mitgliedstaaten. Schließlich werden in den beiden Hauptteilen zunächst die Defizite und Grenzen sowie anschließend die Möglichkeiten und Chancen der kommunalen Europa-Arbeit aufgearbeitet. Am Schluss wird ein Fazit gezogen und einige Empfehlungen und Vorschläge benannt.

Was ist nun „Europafähigkeit der Kommunen“ oder wie fördert man die „kommunale Europa-Arbeit“? In NRW hat man sich seit den Landesregierungen unter Johannes Rau diesem Ziel gewidmet und deshalb auch den genannten Band „Die Kraft der Region“ schon 1990 gefördert. Die Nachfolger Clement und Steinbrück standen dem nicht nach und unterstützten das „Handbuch Europa in NRW“.⁴ Auch die Regierung von Jürgen Rüttgers verfolgte diese Linie. So setzte das Vorwort des Ministers für Bundes- und Europaangelegenheiten des Landes NRW, Michael Breuer, für den Band „Europafähigkeit der Kommunen“ die Kontinuität fort, wenn er sagt: „Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat sich zum Ziel gesetzt, die Europafähigkeit der Kommunen zu stärken“.⁵ Anschließend konstatierte er, dass dieser Begriff bisher nicht eindeutig definiert sei und fügte hinzu: „Gemeint ist die Kompetenz, europäische Politik mit zu gestalten, die Fähigkeit, den europäischen Gedanken kompetent zu kommunizieren, das Wissen darum, welche europäischen Förderprogramme existieren und wie Förderanträge mit Aussicht auf Erfolg beantragt werden können und nicht zuletzt die Kenntnis darüber, welche europäischen Vorschriften im laufenden administrativen Geschäft zu beachten sind.“⁶

Die Kontinuität ist im Übrigen auch nicht ganz verwunderlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass – wie immer in einer Administration – die MitarbeiterInnen der Arbeits- und der mittleren Ebene durch viele Jahre weitgehend identisch geblieben sind. Vier Kriterien für Europafähigkeit kann man herausziehen.

2 von Alemann, Ulrich/ Gödde, Anne/ Hummel, Hartwig/ Münch, Claudia (Hrsg.): Handbuch Europa in Nordrhein-Westfalen. Wer macht was in Nordrhein-Westfalen für Europa? Wiesbaden, 2010. Eine jüngste Publikation von FINE ist ein Gutachten für die Europaministerien zur Zukunft der politischen und sozialen Union: von Alemann, Ulrich/ Dreyer, Domenica/ Heidebreder, Eva G./ Hummel, Hartwig: Gutachten zur „Politischen Union“. Demokratische Mitgestaltung und soziale Sicherheit, <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-718.pdf?von=1&bis=0>, Stand: 7.8.2013.

3 von Alemann, Ulrich/ Münch, Claudia: Europafähigkeit der Kommunen – Die lokale Ebene in der Europäischen Union. Wiesbaden, 2006.

4 Vgl. Anm. 2.

5 Vgl. Anm. 3, S. 9.6 Ebd.

6 Ebd.

Die Kommunen sollen:

1. die Kompetenz haben, europäische Politik mit zu gestalten
 - ▶ Gestaltungskompetenz
2. den europäischen Gedanken kompetent kommunizieren
 - ▶ Kommunikationskompetenz
3. europäische Förderprogramme kennen und erfolgreich beantragen können
 - ▶ Antragskompetenz
4. die europäischen Vorschriften in der Administration beachten
 - ▶ Administrationskompetenz

Ein Punkt scheint hier etwas unterentwickelt, der aber auf jeden Fall als fünfter noch hinzugefügt werden sollte:

5. die Bürger ihrer Kommune für die Europa-Arbeit motivieren und zur Mitwirkung einladen
 - ▶ Motivations- und Partizipationskompetenz

Wir werden später diese Kriterien benutzen, wenn wir die Grenzen und Chancen der kommunalen Europa-Arbeit Revue passieren lassen.

Vielfalt der Kommunen in Europas Mehrebenensystem

„Einheit in Vielfalt“ war einst das Leitmotiv für die EU, das übrigens auch oft als Motto für die zunächst zurückgebliebene Identität des Landes NRW herangezogen wurde. Damit sollte der schwierige Spagat bewältigt werden, dass die EU eben kein einheitlicher (Bundes-)Staat ist, aber auch kein unverbindlicher Staatenbund von Bündnispartnern, wie z.B. die NATO, sondern irgendetwas dazwischen. Dafür wurde der Begriff „Staatenverbund“ erfunden. In der Tat wird mit jedem neuen Mitgliedsland das Geflecht komplizierter und heterogener. Nicht zuletzt durch die – von Mitgliedsland zu Mitgliedsland unterschiedliche – Organisation der lokalen Einheiten. Frankreich und Deutschland bieten dabei einen ähnlich starken Gegensatz wie auch die Tschechische Republik oder Großbritannien. Ob Zentralismus oder Föderalismus, eine vermehrt ausgeprägte Regionalidentität könnte sich gerade in Zeiten der Wirtschafts- und Währungskrise stärker abzeichnen. Europapolitische Entscheidungen können kommunale Politik sehr konkret betreffen. Obwohl doch das Subsidiaritätsprinzip verlangt, die Regelung von Angelegenheiten auf der kleinsten Ebene, wo sie fachgerecht entschieden werden könne, vorzunehmen. Die europäischen Entscheidungen sind immer mehr im Alltag der Bürger, in ihrem Ort, ihrer Kommune (ob Raucherschutz oder Kraftwerkbau) spürbar.

Die Landschaft der europäischen Kommunen ist bunt und vielfältig gemäß den je eigenen Traditionen und Kulturen und so ist auch ihre rechtliche und politische Stellung in den Mitgliedstaaten. Diese Pluralität reicht von traditionell zentralistischen Modellen, wie in Frankreich, zu föderalen, dezentralistischen und von kommunaler Selbstverwaltung geprägten Systemen wie in Deutschland bis zu

Mischformen in den jungen Demokratien Osteuropas, wie z.B. Tschechien. In den meisten EU-Mitgliedstaaten ist die kommunale und regionale Selbstverwaltung in den nationalen Verfassungen auch nicht so dezidiert normiert wie im deutschen Grundgesetz.⁷ Der Vertrag von Lissabon geht nun sogar weiter als viele Verfassungen und sogar als die meisten Staatsverfassungen. Es wäre eine interessante Frage, wie nun EU-Recht den innerstaatlich festgelegten Verfassungsstatus der Kommunen beeinflusst, die zu klären hier aber zu weit führen würde. Über die stark variierenden nationalen Rollen der Kommunen, weisen auch die EU-Verträge den Kommunen Rechte und Pflichten in der EU-Politikgestaltung zu. Der Vertrag von Lissabon hat hierfür einige Neuerungen gebracht und die Kommunen als eigenständige Akteure in der EU-Politik gestärkt.

Frankreich ist das klassische Beispiel eines Zentralstaates, der die Volkssouveränität seit der französischen Revolution von der nationalen Volksvertretung nach unten definiert. Die Regionen, Departements und Gemeinden hingen am engen Zügel der zentralen Verwaltungen. Erst seit den 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts gab es einen Schub der Dezentralisierung, der aber schon in den 90er Jahren wieder abebbte.⁸ So glich es schon einer kleinen französischen Revolution, dass 1982 ein Dezentralisierungsgesetz den klassischen französischen Zentralismus in die Schranken wies: „Ziel war die Stärkung der Gebietskörperschaften durch die Abschwächung der Staatsaufsicht und die Ausweitung ihrer Kompetenzen“.⁹ Frankreich kennt so seitdem 22 Regionen, 96 Departements und 36.383 Gemeinden bei 64,7 Mio. Einwohnern, d.h. im Schnitt ca. 1.800 Einwohnern pro Gemeinde. Die Regionen erhielten den Status von selbständigen Gebietskörperschaften, in der französischen Verfassung sind sie seit 2003 erwähnt. Seitdem ist auch ein Finanzausgleich zwischen reichen und armen Regionen verankert. Die Departements bekamen eine Reihe neuer Aufgaben übertragen, die sie in den Augen vieler Beobachter zu den eigentlichen Gewinnern der Reform werden ließ. Die Gemeinden wurden zwar leicht aufgewertet, aber „in einem Land, in dem weitgehend alles in Paris entschieden wurde und noch wird, gilt der Bürgermeister als Botschafter seiner Gemeinde in der Hauptstadt“¹⁰, wo er oft auch noch ein politisches Amt bekleidet.

Im Gegensatz zu Frankreich kann Tschechien auf eine historische Tradition gewachsener kommunaler Selbstverwaltung zurückblicken, nämlich durch die Österreich-Ungarische Vorgeschichte.¹¹ Die KuK-Staatsbürokratie gewährte recht klare Selbstverwaltungsrechte in Kommunen und Regionen, was auch der junge Staat Tschechoslowakei nach 1918 weiter pflegte, aber mit dem kommunistischen Regime und seinem leninistischen Prinzip des „demokratischen Zentralismus“ weitgehend aufgehoben wurde. Es ist also eine gebrochene Tradition, auf der der erneut junge Staat Tschechien nach der Wende aufbauen konnte und musste. Die kommunale Selbstverwaltung wird durch die Verfassung durchaus als primäres

7 Hoffschulte, Heinrich: Kommunen in Europa – Die bürgernahe Basis in einem „Europa der vier Ebenen“, in: von Alemann/Münch, vgl. Anm. 3, S.76.

8 Zu Frankreich vgl. Dieterich, Sandra: Stille Zuschauer oder aktive Mitgestalter? Zur Rolle französischer Kommunen in Europa, in: von Alemann/ Münch (vgl. Anm. 3) S. 444 ff.

9 Kempf, Udo: Das politische System Frankreichs. In: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas. 3. Aufl. Wiesbaden 2003, S. 340.

10 Ebd., S. 341.

11 Vgl. Köhn, Klaudia: Von Reformen und Begriffsverwirrungen – Tschechiens lokale und regionale Ebene auf dem Weg in die europäische Mitbestimmung. In: von Alemann/ Münch (vgl. Anm. 3), S. 461.

Gut aufgefasst: „Die Tschechische Republik wird in Gemeinden gegliedert, welche die grundlegende territoriale Selbstverwaltung, und in Kreise, die die höheren territorialen Einheiten darstellen.“¹² Es existiert eine finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen durch Schaffung eigener Fonds, Gemeindesteuern, Ansprüche auf Anteile aus staatlichen Steuern und auf Zuschüsse. Seit einigen Gebietsreformen gibt es 14 Kreise („kraje“), 76 Bezirke („okresy“) und 6.292 Gemeinden („obce“) bei insgesamt 10,5 Mio. Einwohnern, d.h. ca. 1.700 Einwohnern pro Gemeinde – ganz ähnlich wie in Frankreich. Aber auch im heutigen Tschechien haben zentralistische Tendenzen in der kommunalen Selbstverwaltung überlebt, denn „die Beamten der Regional- und Kommunalbehörden unterliegen dem Gesetz (...) über die Bediensteten der selbstverwalteten Gebietskörperschaften, mit welchem eine höhere Professionalität erreicht und die Selbstverwaltung entpolitisiert werden soll.“¹³ Insgesamt nimmt damit Tschechien eine mittlere Position auf einer Skala der kommunalen Selbstverwaltung zwischen Zentralismus und relativer Autonomie ein.

Das deutsche kommunale Modell – pluralistisch

Die beiden Beispiele aus Frankreich und Tschechien sollten nur kurz die Vielfalt der kommunalen europäischen Geschichte und Gegenwart illustrieren. Wenden wir uns nun Deutschland zu. Auch in Deutschland ist die kommunale Gegenwart durch die Geschichte geprägt. Und das in einem doppelten Sinne. Zum einen existiert eine lange Tradition kommunaler Selbstverwaltung, die beispielsweise bis in die preußischen Verwaltungsreformen zurückreicht. Bei der Gestaltung des Grundgesetzes wollte der Parlamentarische Rat an diese Tradition nach dem zentralistischen Intermezzo des Nationalsozialismus anknüpfen. Zum anderen legten die Alliierten größten Wert auf einen strikten Föderalismus in der Bundesrepublik, so dass dieser zu den Ewigkeitsfundamenten der Verfassung gehört, den keine Mehrheit in Frage stellen kann. Die Alliierten haben den Staat in Deutschland von unten aufgebaut: erst die Kommunen, dann die Länder, dann erst den Bund mit dem Grundgesetz von 1949. So prägten die Alliierten auch in ihren Besatzungszonen ab 1945 die Modelle der Kommunalordnungen, wie sie noch bis heute differieren.

„Kommunalpolitik ist Ländersache“¹⁴, das heißt, sie ist auch so unterschiedlich wie die Länder. Aus der Politikwissenschaft hat sich der Begriff Mehrebenensystem für die Architektur des europäischen Hauses auch für die juristische Verfassungslehre eingebürgert. Das könnte zu dem Bild verführen, dass es sich um gleichberechtigte Stockwerke übereinander handelt, mit natürlicherweise den Kommunen als Erdgeschoss und wichtigster Eingangsebene. Diese Metapher führt aber in die Irre. Denn die Kommunen sind nicht gleichberechtigt, sondern den Ländern nachgeordnet. Nur Land und Bund sind „Staat“. Denn nur sie haben „selbstgemachte“ Verfassungen und damit die Kompetenzkompetenz, nämlich das Recht, selbst über ihre Rechte und Pflichten – im Rahmen des Grundgesetzes – zu bestimmen. Die

12 Ebd., S. 464.

13 Vodička, Karel: Das politische System Tschechiens. In: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas. 3. Aufl. Wiesbaden 2010, S. 309.

14 Wehling, Hans-Georg/ Kost, Andreas: Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland – ein Einführung. In: Kost, Andreas/ Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern, 2. Aufl. Wiesbaden 2010, S. 7.

Kommunen haben das nicht. Sie bekommen ihre Ordnungen und ihre Rechte und Pflichten durch das Grundgesetz und die Landesverfassungen vorgegeben. Die kommunale Selbstverwaltung ist Teil einer stetig fortschreitenden Weiterentwicklung und Selbstbehauptung im großen politischen wie vor allem auch finanziellen Geflecht. Die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland hat hierbei in den letzten Jahren enorm aufgeholt. Doch Chancen bergen auch immer Risiken.¹⁵

In Grenzen garantiert das Grundgesetz allerdings durchaus eine demokratische und über das ganze Land doch recht homogene Kommunalverfassung: „In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist (...). Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (...). Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung“ (GG Art. 28, 1 und 3).

Es hatten sich vier Typen der kommunalen Verfassung herausgebildet, die auf einer Skala von exekutivisch (durch den Bürgermeister) dominiert bis ratsdominiert reicht:

1. **Süddeutsche Ratsverfassung** *Baden-Württemberg, Bayern,*
2. **Bürgermeisterverfassung** *Rheinland-Pfalz, Saarland, Landgemeinden Schleswig-Holsteins,*
3. **Magistratsverfassung** *Hessen, Städte Schleswig-Holsteins,*
4. **Norddeutsche Ratsverfassung** *Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen.*¹⁶

Die neuen ostdeutschen Länder nach der Wende haben diese klassischen vier Typen etwas durcheinander gebracht, auch wenn sie sich zunächst an ihren Partnerländern orientiert haben, wurde dann aber noch weiter experimentiert. Jedenfalls haben sie mehr direktdemokratische Elemente zugelassen und damit die westdeutschen Länder in Zugzwang gebracht, die dann aber auch die „Doppelspitzen“ aus Bürgermeister und Verwaltung zunehmend abbauten in Richtung auf das süddeutsche Modell, aber auch im Zuge von Debatten über „neue Steuerungsmodelle“ in Städten, Kommunen und Verwaltungen.

Deutschland wuchs durch die Einigung zum bei weitem bevölkerungsreichsten Mitgliedsland in der Europäischen Union mit ca. 80,3 Mio. Einwohnern. Nach Daten des Gemeindeverzeichnisses vom 31.12.2012 untergliedert es sich in 11.218 Gemeinden (mit demnach durchschnittlich 7.160 Einwohnern), die relativ meisten davon in Rheinland-Pfalz und Bayern, da diese noch die kleinteiligsten Kommunen aufweisen.¹⁷ Die Gemeindegröße ist also ganz erheblich höher als in den beiden Nachbarländern im Westen und im Osten, Frankreich und Tschechien. Dazu

¹⁵ Vgl. Münch, Claudia: Emanzipation der lokalen Ebene? Kommunen auf dem Weg nach Europa, Wiesbaden 2006.

¹⁶ Ebd. S. 10 ff.

¹⁷ Gemeindeverzeichnis.de: Anzahl der Gemeinden in Deutschland am 31.12.2012, <http://www.gemeindeverzeichnis.de/dtland/dtland.htm>, Stand: 30.06.2013.

kommen 301 Landkreise als Gemeindeverbände sowie 114 Kreisfreie Städte, dort fallen Gemeinde- und Kreisaufgaben zusammen. Für die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen gelten Sonderregeln, da sie gleichzeitig Land sind. Innerhalb der Großstädte existieren teilweise noch Stadtbezirke und über den Kreisen und Städten gibt es als staatliche Mittelinstanz in der Regel Regierungsbezirke, die regionale Landesverwaltungen sind. Man sieht: Deutschland verfügt über ein äußerst differenziertes, pluralistisches und feinmaschiges Netz der lokalen, kommunalen und regionalen Verwaltung und Selbstverwaltung.

Das kommunale NRW-Modell – jetzt monokephal

Nordrhein-Westfalen war im August 1946 von der britischen Besatzungsmacht in der „operation marriage“ größtenteils aus den ehemals preußischen Provinzen Rheinland und Westfalen zusammengeklebt worden – nicht zur allseitigen Freude seiner Bewohner und Politiker, die lange ein künstliches „Bindestrichland“ befürchteten. Die Briten wollten offensichtlich das durch die Schwer- und Rüstungsindustrie belastete Ruhrgebiet in ein großes ländliches Westfalen-Lippe und städtisches Rheinland einbinden und so seine weiterhin befürchtete Sprengkraft neutralisieren.¹⁸

Das Modell der von den Briten geprägten „Norddeutschen Ratsverfassung“ galt fort bis 1994, als nach langen Debatten eine Reform der Gemeindeordnung in NRW die Doppelspitze aus (Ober-)Bürgermeister und Verwaltungschef (bikephal = zweiköpfig) zugunsten einer einheitlichen Führung von Rat und Verwaltung (monokephal = einköpfig) abgeschafft wurde. Die Entkoppelung der Amtszeit und damit der Wahl von Rat und Bürgermeister wurde allerdings 2012 schon wieder abgeschafft. Hinzu kamen einige Elemente, um die direktdemokratische Partizipation der Bürger zu stärken.

NRW ist mit 17,5 Mio. das einwohnerstärkste Bundesland, nach der Fläche nur das viertgrößte.¹⁹ Es ist dicht besiedelt, durchschnittlich leben 528 Menschen auf einem Quadratkilometer, im Bundesdurchschnitt nur 236. Natürlich schwankt die Besiedelungsdichte beträchtlich zwischen den ländlichen und städtischen Regionen. Das Land ist aufgeteilt in fünf Regierungsbezirke in Arnsberg, Detmold, Münster, Düsseldorf und Köln, wobei auffällt, dass das Ruhrgebiet aus historischen Gründen keinen eigenen Regierungspräsidenten kennt. Die Regierungspräsidien sind als staatliche Mittelbehörden dem Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes NRW unterstellt. Eine Besonderheit des Landes sind die beiden „Landschaftsverbände“ Rheinland und Westfalen-Lippe, die historisch auf die Preußenzeit zurückgehen. Sie nehmen regionale soziale und kulturelle Aufgaben wahr, die einzelne Gemeinden nicht schaffen können. Deshalb gehören sie zur „kommunalen Familie“, da sie auch durch eine Umlage der Kommunen „von unten“ finanziert werden und nicht wie die Regierungsbezirke „von oben“ durch das Land.

18 Vgl. von Alemann, Ulrich/ Brandenburg, Patrick: Nordrhein-Westfalen. Ein Land entdeckt sich neu, Köln 2000, S. 28f.

19 Vgl. zum folgenden Kost, Andreas: Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen. In: Kost/ Wehling, vgl. Anm. 14, S. 231 ff.

NRW verfügt über insgesamt 396 Gemeinden, darunter 23 kreisfreie Großstädte, die übrigen 373 Gemeinden bilden 31 Kreise. Somit hat NRW mit 45.586 Einwohnern pro Gemeinde die höchste durchschnittliche Gemeindegröße. Die Städte und Gemeinden in NRW sind den drei deutschen kommunalen Spitzenverbänden angeschlossen:

- **Dem Deutschen Städtetag:**
Der Deutsche Städtetag ist der kommunale Spitzenverband der kreisfreien und kreisangehörigen Städte in Deutschland. In ihm haben sich rund 3400 Städte und Gemeinden mit mehr als 51 Millionen Einwohnern zusammengeschlossen. Im Städtetag Nordrhein-Westfalen haben sich 39 Städte mit rund neun Millionen Einwohnern zusammengeschlossen. Der kommunale Spitzenverband repräsentiert damit knapp 50 Prozent der Bevölkerung des Landes.
- **Dem Deutschen Städte- und Gemeindebund:**
Er vertritt 12500 Städte und Gemeinden in Deutschland mit insgesamt 47 Mio. Einwohnern. Der Städte- und Gemeindebund NRW repräsentiert 359 Städte und Gemeinden mit insgesamt mehr als 9 Mio. Einwohnern. Und schließlich noch
- **Dem Deutschen Landkreistag:**
In ihm sind die 295 Landkreise organisiert, die knapp 56 Mio. Einwohner Deutschlands repräsentieren. Der Landkreistag NRW bündelt die 30 Kreise und die beiden Landschaftsverbände sowie die StädteRegion Aachen.

Diese verbandliche Vielfalt ist dem Außenstehenden nicht leicht zu vermitteln, aber bekanntlich entwickeln Organisationen, sind sie einmal etabliert, ihr Eigen- und Überleben.

2. Die Anerkennung der Kommunen im europäischen Primärrecht

Die Kommunen bis zum und im Lissabon-Vertrag

Wenn man bedenkt, wie die heutige Europäische Union (EU) begann, nämlich mit dem Pariser Vertrag von 1951 über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), dann hat sich viel bewegt: Von einem Vertrag der Nationalstaaten, damals Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden, über eine Zweckzusammenarbeit im Montansektor, hin zu einem umfassenden Staatsverbund der 28, der auch in die Tiefe der Einzelstaaten eingreift, bis zur regionalen, kommunalen und lokalen Ebene, dann hat sich schon mächtig viel bewegt in Europa. Die Römischen Verträge von 1957 etablierten die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft. Die 70er Jahre brachten u.a. Erweiterungen der Aufgaben und der Mitgliedschaft sowie die Direktwahl des Europäischen Parlamentes. Die 80er Jahre sahen die Einheitliche Europäische Akte mit der Erweiterung des Aufgabenbereichs, die 90er Jahre die Verträge von Maastricht (1992) und Amsterdam (1997) sowie die Süderweiterung. Das erste Jahrzehnt des neuen Jahrtausends brachte die Osterweiterung und den Vertrag von Nizza (2001) und nach dem gescheiterten Anlauf des Konvents zu einer europäischen Verfassung den Vertrag von Lissabon (2007), der bis heute gilt.

Die EG-Verträge waren „mit Landes-Blindheit geschlagen“, urteilten Staatsrechtler schon vor über 40 Jahren. Um wie viel mehr und umso länger galt dieser Spruch für die Kommunen, da muss lange Zeit fast schon Verdrängung geherrscht haben. Dagegen setzte der französische Alt-Europäer Edgar Faure, der Gründer des Rates der Regionen Europas, seinen Optimismus: „Europa wird um so demokratischer, stärker und politisch besser strukturiert sein, je mehr es sich auf die Regionen stützt“.²⁰ Die Euphorie des „Europa der Regionen“, die auch manches problematische regionale Autonomiestreben mittransportierte, ist heute abgeklungen. Aber die Herausforderung bleibt: Der europäische Geist (spirit) inspiriert ganz Europa nur dann, wenn er die lokale, kommunale, regionale und nationale Ebene erreicht und durchdringt.

Aber spätestens seit dem Maastrichter Vertrag war das Subsidiaritätsprinzip als unverzichtbare Richtschnur konstituiert: „Es sagt in der etwas umständlichen Sprache des Vertrages, dass die EU als Gemeinschaft nur tätig wird, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können.“²¹ Dieses Prinzip gilt auch nach dem Lissabonner Vertrag fort.²² Schon nach dem Maastricht-Vertrag hatte der deutsche Gesetzgeber nachgezogen und im „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (12. März 1993, BGBl. I S. 313) im § 10 (Rechte kommunaler Gebietskörperschaften) geregelt: „Bei Vorhaben der Europäischen Union ist *das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu wahren und sind ihre Belange zu schützen.*“

Das jüngste Vertragswerk der Europäischen Union, der Vertrag von Lissabon, ist seit dem 1. Dezember 2009 in Kraft. Nach langer frustrierender Debatte mit vielen Rückschlägen wurde endlich ein neues institutionelles Gerüst für das europäische Haus geschaffen. Das Ziel war: „Ein demokratisches und transparenteres Europa, in dem das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente eine größere Rolle spielen, und in dem die Bürger mehr Möglichkeiten haben, sich Gehör zu verschaffen, und ein klareres Bild davon haben, wer auf welcher Ebene wofür zuständig ist.“²²

Das Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages bedeutete für die Kommunen in Europa einen Meilenstein.²³ Der Vertrag stärkt die Stellung der Städte und Gemeinden in Europa und bringt zahlreiche Neuerungen, die das Verhältnis der Kommunen zur Europäischen Union verändern. Die EU wirkt mit ihren Richtlinien in hohem Maße in die Kommunen hinein, was von vielen Bürgern und Bürgerinnen nicht realisiert wird. Das Selbstverwaltungsrecht der Städte und Gemeinden gehört aber zum Kernbestand jeder demokratischen Ordnung. Es war daher erforderlich,

20 Vgl. von Alemann, Ulrich/ Heinze, Rolf G./ Hombach, Bodo: Europa im doppelten Umbruch – eine Einführung. In: von Alemann/ Heinze/ Hombach (vgl. Anm. 1), S. 17f.

21 Europäisches Parlament, Informationsbüro in Deutschland: Europa 2013. Wissen, Verstehen, Mitreden. Berlin 2013, S. 38.

22 Europa.eu: Vertrag von Lissabon – Europa auf dem Weg ins 21. Jahrhundert. Der Vertrag auf einen Blick, http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_de.htm, Stand: 08.07.2013.

23 Bundesregierung: Der Vertrag von Lissabon stärkt die Kommunen, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Magazine/MagazinEuropapolitik/066/th-2-der-vertrag-von-lissabon-staerkt-die-kommunen.html>, Stand: 25.06.2013.

dies auch im Europäischen Vertragsrecht zu regeln. Die Garantie des kommunalen Selbstverwaltungsrechts hat in Deutschland Verfassungsrang, sie ist in den Landesverfassungen und im Grundgesetz verankert. Auf europäischer Ebene war diese Garantie vor dem Vertrag von Lissabon nicht gegeben. Allerdings ist die Verfassungslage in vielen anderen Mitgliedstaaten nicht so freundlich zur kommunalen Selbstverwaltung. Insofern geht hier der Lissabon-Vertrag über manche einzelstaatliche Regelung hinaus.

Dieses Recht auf kommunale Selbstbestimmung wurde nun im Art. 4 des Vertrages über die Europäische Union (EUV), genauer im ersten der beiden Verträge, dem sogenannten Lissabonner Vertrag, verankert, indem die kommunale Ebene explizit als Verwaltungsebene genannt wird. Durch den Bezug auf die nationalen Verfassungsbestimmungen, für Deutschland also zum Grundgesetz, wird das Recht der Kommunen auf Selbstverwaltung auf europäischer Ebene festgeschrieben. Im Begriff der kommunalen Selbstverwaltung sind die Personal-, Organisations-, Finanz-, Planungs-, und Rechtsetzungshoheit der Gemeinden zusammengefasst. Dieses Recht ist nun im Primärrecht der Gemeinschaft festgeschrieben. Dies bedeutet in der Konsequenz auch, dass dieses Recht eingeklagt werden kann.

Der Art. 5 der EUV fordert: „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 verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“

Mit dieser Formulierung im Art. 5 EUV ist klargestellt, dass die EU Aufgaben nicht nach Belieben an sich ziehen kann. Sie muss im Einzelfall begründen, wenn sie auf einem Gebiet tätig werden will, für das bisher eine andere politische Ebene zuständig war. Damit sind die Zuständigkeiten der Kommunen zusätzlich geschützt. Ein eigenes Protokoll des Lissabon-Vertrags enthält Bestimmungen für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips.

Das europaweit immer wieder umstrittene Recht der eigenverantwortlichen Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge, das traditionell in Deutschlands Kommunen eine große Rolle spielt, wird garantiert. Im Protokoll Nr. 26 des Vertrags von Lissabon wird dies nun ausdrücklich festgehalten: „Zu den Werten der Union zählen insbesondere die wichtige Rolle und der weite Ermessensspielraum der nationalen, regionalen und lokalen Behörden in der Frage, wie Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse auf eine den Bedürfnissen der Nutzer so gut wie möglich entsprechende Weise zu erbringen, in Auftrag zu geben und zu organisieren sind.“ Dennoch bleiben viele Details kommunaler Aktivitäten weiterhin in der Debatte, was sich in jüngster Zeit bei der Regulierung der Trinkwasserversorgung, die aber rechtlich nicht zur Daseinsvorsorge sondern zur Wettbewerbsrichtlinie gehört, wieder zeigte.

Die Kommunen im Ausschuss der Regionen (AdR)

Der Ausschuss der Regionen (AdR) wurde durch den Vertrag von Maastricht 1992 ins Leben gerufen und trat erstmalig 1994 zusammen. Damit war nach langem Bemühen die Politikverflechtung im europäischen Mehrebenensystem auf die unterste lokale Basis ausgedehnt worden. Der AdR wurde dann durch den Vertrag von Lissabon deutlich gestärkt. Der Ausschuss kann nun im „Namen der Städte und Gemeinden“ beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips Klage einreichen, wenn die EU ihre Kompetenzen überschreitet und in das kommunale Selbstverwaltungsrecht eingreift und wenn der AdR im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens anzuhören wäre (Art. 6 des Protokolls Nr. 2 über die Subsidiarität).

Der Ausschuss der Regionen (AdR) bildet die wichtigste Interessenvertretung für die Kommunen und Regionen auf europäischer Ebene (Artikel 263 EG-Vertrag). Die – seit dem Beitritt Kroatiens im Jahre 2013 – 28 EU-Mitgliedstaaten stellen 353 regionale und lokale Vertreter und Stellvertreter, welche jeweils mit einer Amtszeit von fünf Jahren in den sechs Fachkommissionen agieren und sechs Plenartagungen im Jahr abhalten, ergänzt von über 300 Veranstaltungen jährlich. Die Fachkommissionen sind an den EU-Vertrag angelegt und befassen sich mit Beschäftigung, Berufsbildung, wirtschaftlichem und sozialem Zusammenhalt, Sozialpolitik, Gesundheit, Bildung und Kultur, Umwelt, Klimawandel, Energie, Verkehr und transeuropäischen Netzen sowie Zivilschutz und Diensten von allgemeinem Interesse. Nach eigenen Angaben auf der Homepage verfasst der AdR im Jahr um die 50 Stellungnahmen zur EU-Gesetzgebung sowie an die 40 Konsultationen von Interessenträgern.²⁴ Von deutscher Seite sitzen 24 Mitglieder im AdR.²⁵

In der Zusammensetzung der deutschen Delegation des AdR liegt aber schon ein Problem: Die Kommunen haben hier keinen eigenen Sitz oder Platz. Die Länder haben hier keinen Millimeter potentiell Einfluss zuviel preisgegeben. Jedes Bundesland erhält zunächst einen Sitz, das sind 16, weitere 5 Sitze rotieren unter den Ländern nach der Bevölkerungszahl und die restlichen 3 stehen den drei kommunalen Spitzenverbänden, die oben genannt wurden, zu. Großstädte wie Köln, München oder Frankfurt haben also keinen Sitz, im Gegensatz zu den jeweils deutlich kleineren Bundesländern Bremen oder Saarland. Diese Aufteilungen sind aber innerstaatliche Regelungen, die nicht vom EU-Recht vorgegeben sind.

Trotz seiner Aufwertung durch den Lissabon-Vertrag bleibt der AdR in den nun 20 Jahren seines Bestehens doch ein beratendes Gremium mit begrenztem Einfluss. Er ist auch institutionell in der europäischen Architektur nicht als ein „starkes Organ“ ausgebildet worden.²⁶ Es wird ein gewisses Desinteresse der Adressaten

24 CoR: Über den AdR, <http://cor.europa.eu/de/about/Pages/index.aspx>, Stand: 27.06.2013.

25 Zusammen mit den Stellvertretern sind es insgesamt 47 deutsche Mitglieder. CoR: Members of the Committee of the Regions – Germany, <http://memberspage.cor.europa.eu/Result.aspx?f=2&s=0&o1=0&o2=0&o3=0&co=DE>, Stand: 27.06.2013.

26 Vgl. Jahn, Helmut M./ Derenbach, Rolf: Der Ausschuss der Regionen (AdR) und die Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips zugunsten der Regionen und Kommunen. In: von Alemann/ Münch (vgl. Anm. 1), S. 52.

(Kommission, Ministerrat und Parlament) an den Interventionen des AdR festgestellt. Es besteht immer noch eine „nicht funktionierende Politikverflechtung zwischen EU und den regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften“.²⁷ So müssen sich die Kommunen bemühen, weitere und andere Kanäle der Einflussnahme auf das Brüsseler Geschehen zu suchen, zu erschließen und zu nutzen.

3. Die Instrumente der Europapraxis in den deutschen und den NRW-Kommunen

Viele Wege führen nach Brüssel. Es gibt breite Autobahnen und schmale Pfade. Auf welchem Weg man am besten ans Ziel kommt, ist nicht sicher. Die Autobahn ist schnell, aber wenn alle sie nehmen, gibt es Staus und kein Durchkommen. Deshalb hält man sich am besten mehrere alternative Routen offen. Das ist eine Grundregel des Lobbyismus, und sie trifft natürlich auch auf die EU zu, möglicherweise ist sie sogar hier am wichtigsten. Erst recht trifft die Regel auf die Kommunen zu, gerade weil sie nicht zu den potentesten Playern im Brüsseler Spiel gehören. Eine Kommune, die in der EU etwas Konkretes erreichen oder bewirken will, hat ein ganzes Tableau von Optionen, um dieses Vorhaben zu befördern und zu unterstützen.²⁸

Es gibt parlamentarische Wege, exekutivische Formen, genuin europäische Institutionen, Lobbyismus über Verbände und schließlich kommunale Netzwerke. Am Beispiel von Nordrhein-Westfalen ergeben sich folgende Möglichkeiten:

1. Parlamentarische Wege

- » die **Landtagsabgeordneten**, die in der Kommune ihren Wahlkreis haben, können aktiviert werden,
- » der **Landtagsausschuss** „Europa und Eine Welt“ kann angesprochen werden,
- » die **Bundestagsabgeordneten**, die in der Kommune ihren Wahlkreis haben, können kontaktiert werden,
- » die **Europaabgeordneten**, die für die Kommune zuständig sind, können sich einsetzen.

²⁷ Ebd. S. 55f.

²⁸ Vgl. Münch, Claudia: Optionen der kommunalen Interessenvertretung. In: von Alemann/ Münch (vgl. Anm. 1), S. 356-380.

2. Exekutivische Formen

- » Die **Landesregierung** ist natürlicher Ansprechpartner der Kommunen mit dem für die Kommunen zuständigen Landesministerium für Inneres und Kommunales, mit dem Ministerium für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes NRW sowie mit ihren Fachressorts je nach Materie,
- » Die **Bundesregierung**, nach deren Gemeinsamer Geschäftsordnung die kommunalen Spitzenverbände in Europasachen angehört werden sollen,
- » Beim **Bundesrat** ist ein solches Anhörungsrecht nicht normiert, weil die Länder die Ansicht vertreten, dass sie die Interessen ihrer Kommunen sowieso zu vertreten haben.

3. Brüsseler Institutionen

- » Die Europäische **Kommission** ist der klassische Anlaufpartner für alle, die Einfluss nehmen wollen, ob als Regierungen, untere Gebietskörperschaften, Verbände oder Unternehmen, da sie das Initiativrecht für rechtliche Regelungen besitzt und eine ausdifferenzierte Fachbürokratie. Der bürokratische Apparat ist aber nicht so allmächtig und allwissend, dass er nicht auf die Mitwirkungen der regionalen und nationalen Verwaltungen und auch der Verbände angewiesen wäre. Lobbyismus ist deshalb in Brüssel kein Schimpfwort, sondern Alltag in der Kommunikation zwischen der Kommission, den ausufernden Kommissionen und den vielfältigen Interessen. Die Kommunen sind sogar explizit ange-regt, am Konsultationsverfahren der Kommission teilzunehmen.
- » Das **Europäische Parlament** verfügt nicht wie die nationalen Parlamente über ein Initiativrecht, rückt aber doch immer mehr in den Vordergrund durch die Ausweitung der Mitentscheidungsverfahren. Dadurch kann es durchaus formell Vetopositionen einnehmen, aber auch informell Einfluss nehmen.
- » Der **Ausschuss der Regionen** (AdR) hat zwar Anhörungsrechte und neuerdings auch ein Klagerecht, was aber bisher ein eher stumpfes Schwert ist. Da in Deutschland die Landesregierungen sich als Region gerieren, sind die Kommunen marginalisiert und nur über die kommunalen Spitzenverbände vertreten. Der größte Nutzen des AdR liegt so in seiner kommunikativen Vernetzung.
- » Die **Ständige Vertretung der Bundesrepublik** ist zwar nicht direkt auf dem Dienstweg für die Kommunen ansprechbar, aber ein zentraler Brüsseler Player, insbesondere durch den Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV), der den Ministerrat, neben der Kommission die andere europäische Schlüsselinsti-tution, vertreten kann. Insofern für informelles Vorgehen wichtig.

- » Die **Landesvertretung NRW** ist der Horchposten des Landes, ursprünglich umstritten, weil der Bund die Außenvertretung monopolisierte, aber längst integriert in das deutsche Interessennetzwerk in Brüssel. Für die Kommunen der geborene Ansprechpartner. Horchposten ist fast untertrieben, denn die Landesvertretungen sind für die Bedeutung der Wahrnehmung deutscher Interessen kaum mehr wegzudenken. Im Übrigen hat der NRW-Landkreistag seit langem eine(n) Mitarbeiter(in) an die Landesvertretung als kommunikatives und kommunales Bindeglied abgeordnet.
- » **Vertretungsbüros der Kommunen** haben die bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen eingerichtet, um nicht allein auf die Landesvertretungen und die kommunalen Spitzenverbände angewiesen zu sein. Sie bilden eine Bürogemeinschaft in Brüssel und agieren häufig gemeinsam. Ob eine solche mögliche Zersplitterung kommunaler Interessenvertretung in Brüssel wirklich sinnvoll ist, sei hier dahingestellt. Die NRW-Kommunen haben sich hier noch zurückgehalten.

4. Lobbyismus

- » Die drei deutschen **Kommunalen Spitzenverbände** - Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund und Deutscher Landkreistag - eröffneten bereits 1991 in Brüssel ein Europabüro der deutschen kommunalen Selbstverwaltung. So ganz klappte es mit der Integration der drei Verbände wohl doch nicht, so dass sie ab 2002 mit der gleichen Brüsseler Adresse eine Bürogemeinschaft der je eigenen Verbände unterhalten, eine Adresse, die aber für die Kommunen eine ganz wichtige Anlaufstelle in Brüssel bleibt.
- » Die Gründung des **Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE)** reicht schon in die 50er Jahre zurück. Ein Schwerpunkt der Aktivitäten liegt zwar bei der Förderung kommunaler Städtepartnerschaften, aber darüber hinaus ist es beim RGRE gelungen, sich als wichtiger Interessenvertreter der kommunalen Gebietskörperschaften zu etablieren. So lädt das Europäische Parlament ihn regelmäßig zu Anhörungen ein.²⁹
- » Die **Zivilgesellschaftlichen Organisationen** in Brüssel, die für die deutschen und die NRW-Kommunen relevant sind, lassen sich kaum zählen. Denn für alle kommunalen Kompetenzen und Aktivitäten existieren Verbände, von denen zahlreiche in Brüssel - unter den dort über 15.000 Lobbyisten - vertreten sind, seien es soziale, umweltpolitische, kulturelle oder sonstige Organisationen der Daseinsvorsorge.

²⁹ Vgl. Münch (vgl. Anm. 27), S. 363.

- » Die **Public Affairs Agenturen** sind ein jüngeres Phänomen der Einflussnahme auf Entscheidungen von Verwaltungen und Regierungen sowie auch auf die Brüsseler Institutionen. Die Organisationsstruktur ist völlig heterogen. Sie reicht von Ein-Mann-Firmen, oft von Expolitikern, bis zu internationalen Großkanzleien, die dieses Geschäftsfeld entdeckt haben. Sie bieten maßgeschneiderten Service an, um ganz bestimmte Interessen durchzusetzen, statt kontinuierlich Verbandsbeiträge zahlen zu müssen. Bei komplizierten europarechtlichen Fragen könnten auch Kommunen sich der Hilfe der juristisch hoch kompetenten Agenturen und Kanzleien durchaus bedienen, wenn sie es denn bezahlen können.³⁰

5. Netzwerke

- » Der **Konvent der Bürgermeister** hat sich 2008 gebildet, unterstützt von den europäischen Institutionen, um die energiepolitischen Vorgaben der EU lokal und regional zu implementieren und möglicherweise sogar zu übertreffen. Die Unterzeichner des Konvents verpflichten sich, ein Jahr nach ihrem Beitritt einen Aktionsplan für nachhaltige Energie zu erstellen. Ende März 2013 hatte der Konvent der Bürgermeister über 4000 Mitglieder, davon 57 aus Deutschland, auch aus NRW, z.B. die Stadt Düsseldorf.
- » Die **Internationalen Städtenetzwerke** sind keine neue Erscheinung auf dem Brüsseler Parkett, sie datieren zurück in die 80er Jahre. Im Gegensatz zu den traditionellen kommunalen Dach- und Spitzenverbänden, die aus den nationalen Organisationen gebildet werden, können die Kommunen selbst direkt Mitglied in den Netzwerken werden. Das hat natürlich beträchtliche Vorteile der direkten Kommunikation, denn es sind horizontale, nicht vertikale und damit hierarchische Netze. Es existieren ganz verschiedene Netzwerke unterschiedlicher regionaler (z.B. „Allianz der Alpen“) oder nationaler Reichweite z.B. „Union of Baltic Cities“.³¹
- » Die **EUROCITIES** sind im Grunde ein Spezialfall der Städtenetzwerke. Sie wurden schon 1986 in Rotterdam gegründet. Die Bedeutung hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Aus Deutschland und auch aus NRW gehören zahlreiche - insbesondere Groß- Städte dazu. Die deutschen Städte treffen sich zu regelmäßigen Konsultationen. EUROCITIES wird „gemeinhin als das schlagkräftigste Städtenetzwerk angesehen“.³²

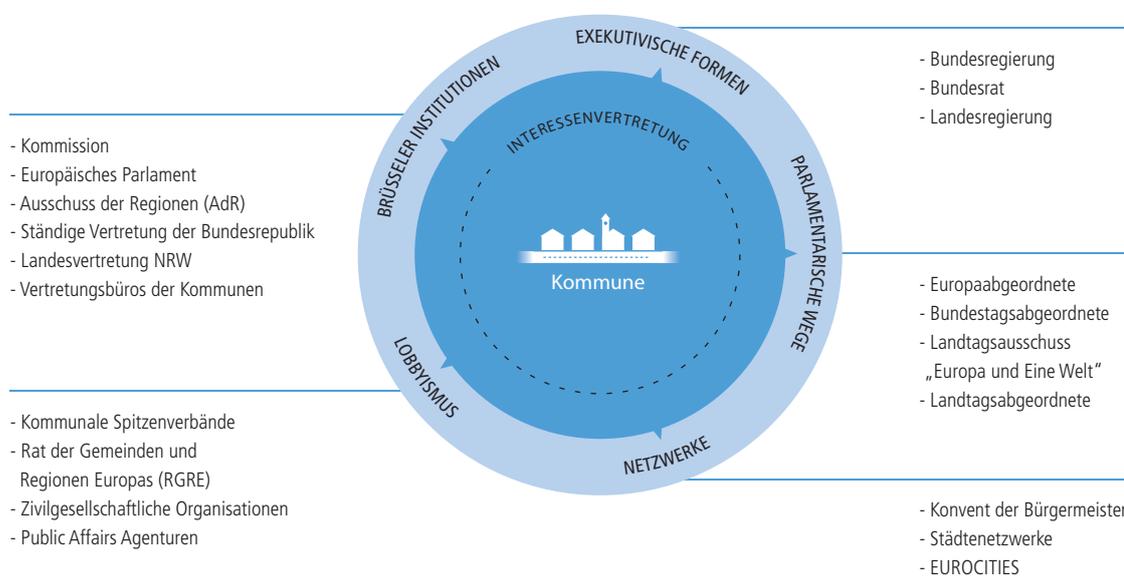
30 von Alemann, Ulrich: Vom Korporatismus zum Lobbyismus? Verbände zwischen Globalisierung, Europäisierung und Berlinisierung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte Jg. 50, Heft B 26/27, 2000, S. 3-6.

31 Vgl. Münch (vgl. Anm. 27), S. 372f.

32 Ebd., S. 377.

Die Vielfalt kommunaler Kanäle möglicher europapolitischer Einflussnahme ist groß, und sie hat in den letzten Jahren eher zugenommen. Allerdings ist die Anzahl der einzelnen kommunalen Vertretungen oder kommunalen Landesvertretungen nicht exponentiell weiter angewachsen, wie manche befürchteten. So ist es weiterhin in der Kommune nicht leicht zu entscheiden, welchen Weg man einschlägt, um bestimmte Interessen durchzusetzen. Ein Bundesland kann sagen: Ganz einfach, ich nutze so viele Formen der Interessenvermittlung wie es eben geht, dann kann ich schon irgendwo einen Treffer landen. Das ist das Prinzip Schrotflinte: Irgendein Bleikorn wird schon treffen. Das kann sich eine Kommune mangels personeller und finanzieller Ressourcen aber in der Regel nicht leisten. Sie muss schon gezielte Schüsse abgeben, um Treffer zu erreichen. So bleibt kein anderer Weg übrig, als klug zwischen den Alternativen zu wählen und sich dann für die effektivste zu entscheiden.

Tableau kommunaler europapolitischer Interessenvertretung



Quelle: Eigene Darstellung Ulrich von Alemann

| BertelsmannStiftung

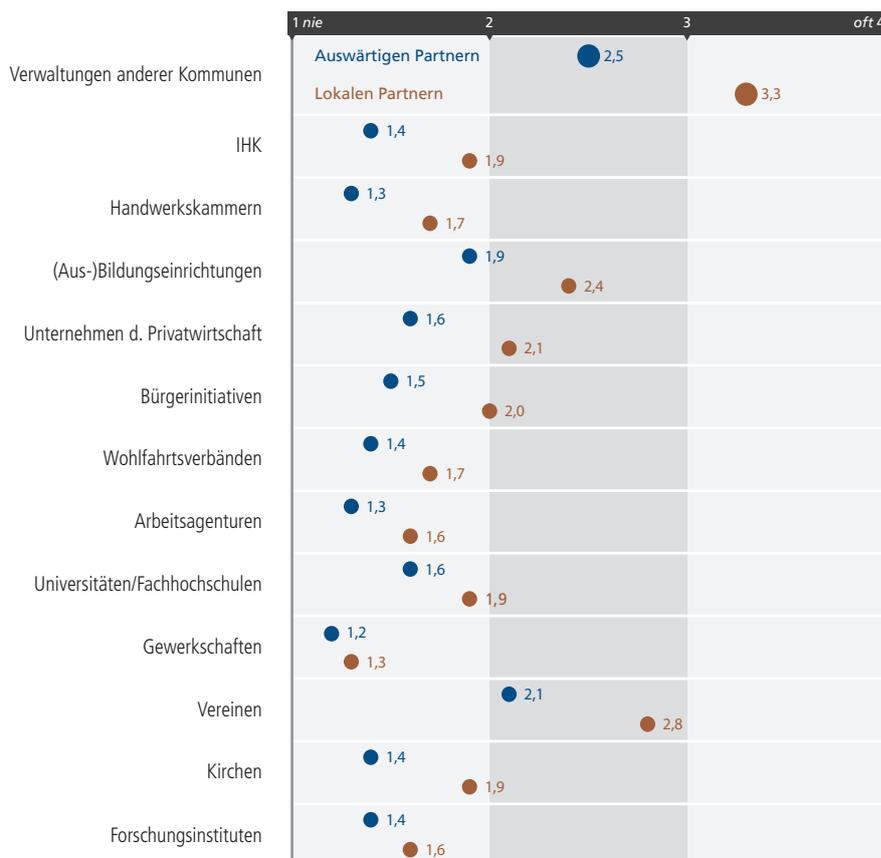
Fragt man die Kommunen selbst, wie sie ihre Einflussmöglichkeiten auf die EU nutzen, wie es das Deutsche Institut für Urbanistik, Berlin (Difu) in einer von der Bertelsmann Stiftung beauftragten Umfrage zur Vorbereitung des NRW-Wettbewerbs 2012 getan hat, dann ergibt sich ein sehr differenziertes Bild. Der Kontakt zu Europaabgeordneten führt bei den Einflussmöglichkeiten mit 51 Prozent ganz knapp vor den kommunalen Spitzenverbänden mit 50 Prozent. Die anderen Wirkungskanäle fallen deutlich zurück. Eine Dreiergruppe bilden die Kontakte über die Landesministerien (33), über Städtenetzwerke (28) und über Konsultationen (26 Prozent). Der Rest eher unter ferner liefen, nämlich die Landesvertretung NRW in Brüssel (17), Sonstiges (14), die Erarbeitung von Stellungnahmen (13) und schließlich über Fachgremien der EU-Kommission (7 Prozent).³³

33 Landua, Detlef: Abschlussbericht zur Difu-Umfrage: „EU-Aktivitäten von Städten, Gemeinden und Kreisen in Nordrhein-Westfalen“ http://www.europaaktivekommune.nrw.de/fileadmin/redakteure/dateien/Difu_EU-Zertifizierung-Abschlussbericht-end.pdf, Stand: 30.07.2013, Abb. 9, S. 16.

Komplementär interessant ist aber auch, welche Kooperationspartner für EU-Projekte – lokale oder auswärtige – sich die Kommunen vorstellen können oder bereits ausprobiert haben. Das Ergebnis zeigt die folgende Abbildung:

Kommunale Kooperationspartner für EU-Projekte

„Mit welchen **lokalen Partnern** (in Ihrer Stadt/Gemeinde/Kreis) und mit welchen **auswärtigen Partnern** kooperiert(e) Ihre Kommunalverwaltung bislang im Rahmen von Projekten mit EU-Bezug?“³⁴



Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

| BertelsmannStiftung

Es zeigt sich, dass die Kommunen am meisten mit Kommunen kooperieren. Hier spricht man eine gemeinsame Sprache – im doppelten Wortsinn –, hier hat man kurze Wege. Und das lokale Vereinswesen ist stark vertreten als Ansprechpartner. Je kleiner die Kommune, umso stärker wird diese Verbindung. Das belegen auch immer wieder andere Studien: Im ländlichen Bereich geht ohne die Vereine nichts. Sie bleiben das Rückgrat des kommunalen Lebens und Erlebens.

34 Ebd., S. 16.

4. Die Initiativen der Landesregierung NRW

Frühere Initiativen

„Den politischen Entscheidungsprozeß innerhalb der EG voranzutreiben und gleichzeitig die Selbständigkeit der Regionen zu stärken: Das sind zwei Seiten einer Medaille. Die Stärke des künftigen Europas wächst aus den Regionen und der Bereitschaft der Menschen, aus regionalem Selbstbewusstsein europäisch zu denken und zu handeln. Ich bin überzeugt: Ohne starke Regionen gibt es kein starkes Europa.“³⁵ Dies schrieb Ministerpräsident Johannes Rau vor 23 Jahren 1990.

Und er fuhr fort: „Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat deshalb eine Reihe von Initiativen ergriffen mit dem Ziel, gemeinsam mit den anderen Bundesländern und - wenn möglich mit anderen europäischen Regionen dafür zu sorgen, dass in einer künftigen europäischen Verfassung die Regionen eine wesentliche Rolle spielen. Dezentralisierung, Föderalismus - das sind unsere Antworten auf Zentralisierung und Nationalismus“. Diese Grundmaximen galten und gelten durch alle NRW-Landesregierungen bis heute fort, ob sie nun sozialdemokratisch, rot-grün, schwarz-gelb (2005-2010) oder seither wieder rot-grün bestimmt waren.

Bis Mitte der 90er Jahre galt die Europapolitik des Landes als Chefsache, die der Ministerpräsident über die Staatskanzlei steuerte. Seit Mitte der 90er wurde in der Staatskanzlei die Europapolitik dadurch ausgezeichnet, dass ein „Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten des Landes NRW“ geschaffen, dem später noch die Medienpolitik zugeordnet wurde. Erster Amtsinhaber war 1995-1998 Manfred Dammeyer, gefolgt von Detlev Samland (1999-2001), danach Hannelore Kraft, die heutige Ministerpräsidentin, bis 2004, Wolfram Kuschke war es nur kurz bis 2005, alle gehörten der SPD an. Nachdem Jürgen Rüttgers 2005 die Landtagswahl gewonnen hatte, erhielt in seiner CDU/FDP-Koalition zunächst Michael Breuer das Amt (2005-2007), gefolgt von Andreas Krautscheid (bis 2010), beide CDU. Nach der Rückkehr von rot-grün an die Regierung übernahm Angelica Schwall-Düren das Amt, zunächst in der Minderheitsregierung Kraft/ Löhrmann und behielt es in der Mehrheitskoalition 2012. Die Europaabteilung in der Staatskanzlei und die Landesvertretung in Brüssel wurden in all den Jahren kontinuierlich weiter ausgebaut.

Die Landesregierung unterstützte schon immer die regionale und kommunale Europa-Arbeit, wie das Zitat von Johannes Rau von 1990 deutlich demonstriert. Seit Ende der 90ziger Jahre förderte das Land die „Forschungs-Initiative NRW in Europa“ (FINE), die Ulrich von Alemann nach seiner Berufung an die Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf gegründet hatte. Neben eigenen Projekten und Studien wurde die Europa-Arbeit der Landesregierung kritisch begleitet und beraten. Die Instrumente dafür bestanden zum einem in einem Expertenrat, der die Landesregierung europapolitisch beriet und berät und der zusätzlich meist jährlich ein öffentliches Symposium veranstaltet. Daraus entstanden teilweise Buchpublikationen, wie für unser Thema der immer noch einschlägige Band: „Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union“ im Jahre 2006.³⁶ Zum

³⁵ Rau, Johannes: Geleitwort. In: von Alemann/ Heinze/ Hombach (vgl. Anm. 1), S. 13. ³⁶ von Alemann/ Münch (vgl. Anm. 3).

³⁶ von Alemann/ Münch (vgl. Anm. 3).

anderen entwickelte und pflegt FINE als weitere ständige Aufgabe ein Internet-Portal mit den europapolitischen Aktivitäten aller Akteure im Lande NRW, das regelmäßig in einer Printversion publiziert wird als „Handbuch Europa in NRW. Wer macht was in NRW für Europa?“, zurzeit in der dritten Auflage.³⁷

Der Koalitionsvertrag von SPD und Grünen zur Etablierung einer Minderheitsregierung von 2010 legt einen großen Schwerpunkt auf die Kommunen. Sie werden auf sechs Seiten gewürdigt. „Nirgendwo wird Politik so unmittelbar wahrgenommen wie in unseren Kommunen“³⁸, heißt es eingangs. „Kommunale Selbstverwaltung ist gelebte Demokratie“³⁹ wird konstatiert und mehr Mitwirkung in den Gemeinden gefordert. Allerdings kommt die Europa-Arbeit der Kommunen kaum vor. Nur wenn es um europäisches Geld geht, wird die europapolitische Dimension der Kommunen einmal – und das nur für Kommunen, die von der Haushaltssicherung betroffen sind – angesprochen: „Mittel aus Förderprogrammen der Europäischen Union, des Bundes und des Landes bilden wichtige Hilfen bei der Bewältigung des Strukturwandels, des demografischen Wandels sowie des Erhalts und Ausbaus der Infrastruktur. Deswegen wollen wir den Zugang zu Förderprogrammen verbessern. Kommunen in der Haushaltssicherung werden wir in die Lage versetzen, wieder gleichberechtigt an Förderprogrammen teilzunehmen“.⁴⁰

Im Übrigen wird „die neue Landesregierung (...) ihre Einflussmöglichkeiten im Bund konsequent für die Interessenvertretung ihrer Kommunen nutzen“. Für Europa nicht, könnte man kritisch fragen? Jedenfalls bleibt die europapolitische Flanke der NRW-Kommunen im damaligen Koalitionsvertrag recht offen.

Wenige Monate später nimmt die Regierungserklärung der neuen rot-grünen Minderheitsregierung im September 2010 in drei Absätzen unter der Überschrift „Weltoffenes Nordrhein-Westfalen“ zur Europapolitik klarer Stellung. Am Ende des ersten Absatzes wird die Europa-Arbeit der Kommunen konkret und ausdrücklich angesprochen: Wir müssen „unsere europäische Kompetenz auf allen Ebenen stärken: in der Landesverwaltung, in den Kommunen, in den Unternehmen, in den Schulen, in Universitäten und in der Ausbildung.“⁴¹ Und weiter: „Wir müssen noch stärker und effektiver als bisher Präsenz in Brüssel zeigen und unsere Interessen geltend machen. (...) Es geht um die Themen Beihilfekontrolle und Vergaberecht, die für die Kommunen und die Wohlfahrtsverbände ausgesprochen wichtig sind. Auch in Brüssel werden wir für mehr kommunale Gestaltungsrechte und für eine angemessene Beteiligung unseres Landes an künftigen Strukturfondsprogrammen kämpfen.“⁴² Das klingt gut, das werden die Kommunen gern gehört haben: In Brüssel für mehr kommunale Gestaltungsrechte kämpfen.

37 von Alemann/ Gödde/ Hummel/ Münch (vgl. Anm. 2).

38 Koalitionsvertrag 2010-2015 zwischen der NRWSPD und Bündnis 90/Die Grünen NRW: Gemeinsam neue Wege gehen. Düsseldorf Juli 2010, http://www.nrwspd.de/db/docs/doc_30009_201252317330.pdf, Stand: 04.07.2013, S. 17.

39 Ebd., S. 21.

40 Ebd., S. 19.

41 Regierungserklärung der Ministerpräsidentin NRW, Hannelore Kraft, am 12.9.2012, http://www.nrw.de/web/media_get.php?mediaid=24519&fileid=77398&sprachid=1, Stand: 30.07.2013, S. 32.

42 Ebd. S. 32.

Die Kommunen werden in der Regierungserklärung noch an zahlreichen anderen Stellen im Zusammenhang mit konkreten Politiken erwähnt – „das gilt für Klima und Energie, für die Prävention und auch hier bei der Armutsbekämpfung, denn ohne Bund und die Kommunen kann das Land nicht nachhaltig erfolgreich sein“⁴³.

Aber auch bei den Bereichen Kultur, Berufs- und Studienorientierung, Haushalts-sanierung, Altengerechte Quartiere oder andere Einzelmaßnahmen gilt: „Ein zukunftsfähiges Nordrhein-Westfalen ist nur mit zukunftsfähigen Kommunen denkbar.“⁴⁴

Wettbewerb Europafähigkeit der Kommunen

Obwohl weder im Koalitionsvertrag noch in der Regierungserklärung erwähnt begann im Frühjahr 2011 die Entwicklung einer „Zertifizierung europafähige Kommune“ in NRW in Form einer Kooperation der Bertelsmann Stiftung mit der Europaabteilung der Staatskanzlei NRW. Laut einem Konzeptpapier von Armando Garcia Schmidt definierte das Leitprogramm folgende Ziele:

„Die Kommunen NRWs

- gestalten aktiv europäische Politik,
- wenden europäisches Recht bewusst an und setzen dieses um,
- kennen die europäischen Förderprogramme und bringen sich aktiv bei der Gestaltung und Umsetzung ein und
- tragen den europäischen Gedanken weiter.“⁴⁵

Die Zertifizierung solle nachhaltige europapolitische Impulse, Lernen und Entwicklung vor Ort sowie Transparenz schaffen. Organisatorisch solle die Stiftung das Konzept entwickeln, die Staatskanzlei es inhaltlich begleiten und umsetzen sowie später eigenständig weiterführen. Die Kooperation zwischen Bertelsmann Stiftung, die ja durch ihren Sitz in Gütersloh auch NRW eng verbunden ist, und im Land eine lange Tradition hat, wird auch mit einem Schlüsselprojekt der Landesregierung „Kein Kind zurück lassen“, für das die Bertelsmann Stiftung die Projekt-trägerschaft übernommen hat⁴⁶, unterstrichen.

Das Kooperationsprojekt Europafähigkeit der Kommunen in NRW hat im Sommer 2011 begonnen.⁴⁷ Es erfuhr in der Konzeptphase noch einige Adaptionen. So wurde von einer strengen „Zertifizierung“ wegen der dafür notwendigen harten

43 Ebd., S. 8.

44 Ebd., S. 20.

45 Schmidt, Armando Garcia: Entwicklung Zertifizierung europafähige Kommune, Konzeptpapier der Bertelsmann Stiftung o.O., o. J. (Gütersloh 2011), S. 1.

46 Regierungserklärung der Ministerpräsidentin NRW, Hannelore Kraft, am 12.9.2012 (vgl. Anm. 40), S.14

47 Der Verfasser dieses Textes hat das Projekt als Berater der Bertelsmann Stiftung begleitet.

Regulierung eines solchen Prozesses und der notwendigen objektiv messbaren Kriterien abgesehen und stattdessen ein Wettbewerb entwickelt, der in der Auszeichnung „Europaaktive Kommune NRW“ gipfelt. Es wurde ein Expertenrat eingerichtet mit Kooperationspartnern aus den kommunalen Spitzenverbänden, Kommunen, Landesregierung, Vertretern der Europäischen Kommission in Bonn und der Wissenschaft sowie des Projektträgers Bertelsmann Stiftung. Das difu führte eine Umfrage in allen nordrhein-westfälischen kreisfreien Städten, kreisangehörigen Städten/ Gemeinden und Kreisen durch, um empirische Fakten zu den Zielen, Visionen und Bedarfen der Kommunen für ihre EU-Aktivitäten zu erheben. Zusätzlich wurde eine große „Ideenwerkstatt „Kommunen in NRW – aktiv für Europa!““ am 9. Dezember 2011 in den Rheinterrassen in Düsseldorf veranstaltet.

Die NRW-Staatskanzlei informiert auf ihren Webseiten über das Programm folgendermaßen:

Warum ein Leitprogramm zur Stärkung der Europaaktivität der Kommunen?

Politik fängt vor Ort an und so ist es auch mit Europa: Die in unseren Städten und Gemeinden geltenden Feinstaubrichtlinien haben in Europa ihren Ursprung, europäische Förderprogramme helfen dabei, benachteiligte Kinder zu unterstützen.

Deshalb ist es der Landesregierung wichtig, die Kommunen im Interesse ihrer Bürger beim Ausbau oder der Entwicklung ihrer EU-Aktivitäten zu unterstützen. Die kommunale Auseinandersetzung mit dem Thema Europa ist also nicht Selbstzweck, sondern bietet den Kommunen einen tatsächlichen Mehrwert.

Welche Vorteile bringt die aktive Arbeit an europäischen Themen vor Ort?

Für die Bürgerinnen und Bürger:

- » europapolitische Themen aktiv mitgestalten
- » an Bürgerbegegnungen teilnehmen
- » persönliche internationale Kontakte in der eigenen Stadt und zu anderen Städten im Ausland erweitern
- » andere Kulturen kennenlernen
- » Sprachkenntnisse verbessern

Für die Kommune:

- » Stärkung des Standorts für Unternehmen und Investoren
- » Stärkung der kommunalen Interessen auf europäischer Ebene
- » Stärkung des sozialen Zusammenhalts
- » Förderung von Integration
- » Personalentwicklung
- » Teilnahme an EU-Förderprogrammen

Für die Mitarbeiter/innen:

- » Kompetenzgewinne
- » Erweiterung des persönlichen und fachlichen Netzwerks
- » Sprachkenntnisse

Ziele des Leitprogramms

Die Ziele des Leitprogramms sind, die Kommunen in Nordrhein-Westfalen dabei zu unterstützen:

- » aktiv europäische Politik zu gestalten,
- » europäisches Recht bewusst und kompetent anzuwenden und umzusetzen,
- » an den europäischen Förderprogrammen teilzunehmen und sich aktiv bei der Gestaltung und Umsetzung dieser einzubringen und
- » den europäischen Gedanken weiterzutragen

Inhalte des Leitprogramms

» Auszeichnung „Europaaktive Kommune“

„Den Kommunen, die sich im Interesse ihrer Bürgerinnen und Bürger aktiv mit europäischen Themen auseinandersetzen, soll die Möglichkeit gegeben werden, dies nach außen durch die Auszeichnung zu dokumentieren. Zusätzlich soll sie den Erfahrungsaustausch und die Vernetzung zwischen den Kommunen ermöglichen und gute Beispiele sichtbar machen. Damit können Kolleginnen und Kollegen voneinander lernen und Ideen für ihre eigene Arbeit entwickeln.“

Bewerbungen sind jährlich bis zum 9. Mai, also dem offiziellen Europatag, einzureichen. Die Bewerbungen werden von einem Auswahlgremium bestehend aus Vertretern der Landesregierung, der Kommunen, der kommunalen Spitzenverbänden und der Wissenschaft bewertet.

Die Auszeichnung wird zunächst für einen Zeitraum von fünf Jahren vergeben. Danach können sich die Kommunen erneut um die Auszeichnung bewerben.“⁴⁸

Die ersten Auszeichnungen von 25 Gemeinden, Städten und Kreisen wurden am 12. April 2013 in einer Festveranstaltung im Museum Kunstpalast der Landeshauptstadt Düsseldorf verliehen. Zusätzlich gab es noch 6 Sonderpreise in sechs verschiedenen Kategorien (Kommunizieren, Vernetzen und Mitreden, Organisieren, Gestalten, Vernetzen und Interessen vertreten sowie Lehren und Lernen).⁴⁹ Allerdings haben sich auch nur 35 Kommunen an dem Wettbewerb beteiligt, so dass die Chance auf eine Auszeichnung ziemlich hoch war.

Aktuelle Programmatik

Der Wettbewerb um die Auszeichnung „Europaaktive Kommune NRW“ war bereits im vollem Gange, als sich im Frühjahr 2012 für die rot-grüne Minderheitsregierung keine Mehrheit für den Haushalt abzeichnete und kurzerhand Neuwahlen im Frühsommer am 13. Mai 2012 angesetzt wurden. Darüber waren eigentlich alle Parteien überrascht, aber einig waren sich auch alle, dass die Minderheitsregierung irgendwann ein Ende haben müsse. Tatsächlich erhielt Rot-Grün eine stabile Mehrheit (SPD 39,1 %, Grüne 11,3 %), die CDU mit ihrem unglückseligen Spitzenkandidaten Norbert Röttgen fuhr mit 26,3 Prozent das historisch niedrigste Ergebnis aller Landtagswahlen ein, die FDP kam überraschend stark in den Landtag (8,6 %), die Linken flogen nach nur einer Legislatur wieder heraus (2,5 %) und die Piraten kamen erstmalig rein (7,8 %). Schon überraschend das Wahlergebnis, aber nicht für die Regierungskoalition, die in Ruhe mit stabiler Mehrheit fortfahren konnte. Die Neuwahl platzte also mitten in die Laufzeit des Kommune-Projektes, tat aber der Kontinuität der Arbeit keinen Abbruch.

Der neue Koalitionsvertrag, der im Frühsommer 2012 ausgearbeitet und am 18.6.2012 beschlossen wurde, hätte – so könnte man meinen – nur eine Blaupause des erst zwei Jahren alten und noch nicht abgearbeiteten Koalitionsvertrages sein können. Wir hatten oben konstatiert, dass 2010 wenig Spezifisches zum Thema

⁴⁸ Ministerin des Landes für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes Nordrhein-Westfalen: Auszeichnung „Europaaktive Kommune“, <http://www.mbem.nrw.de/europa/europafaehigkeit/inhalte-des-leitprogramms.html>, Stand: 06.07.2013

⁴⁹ Europaaktive Kommune: Internetseite für Kommunen in Europa, <http://www.europaaktivekommune.nrw.de/index.php?id=1>, Stand: 30.07.2013.

Europa – NRW – Kommunen in der Parteienvereinbarung aufgetaucht war. Dies hat sich aber klar gewandelt. Zunächst finden sich noch recht konventionelle Passagen:

„Der sozialen und wirtschaftlichen Stabilisierung in den Städten kommt eine besondere Bedeutung zu. Die Kommunen sollen wieder stärker und zielorientierter von europäischen Fördermitteln profitieren. Wir werden auch zukünftig dafür Sorge tragen, dass alle Kommunen, auch jene im Stärkungspakt Stadtfinanzen, in Haushaltssicherung und unter Nothaushaltsrecht, ihren kommunalen Eigenanteil darstellen können.“⁵⁰ (...)

„Die Ausrichtung des Europäischen Sozialfonds (ESF) sollte so ausgestaltet werden, dass sichergestellt wird, dass eine sozialraumorientierte und vernetzte Arbeitsmarktpolitik weiter entwickelt, ausgebaut und mit den integrierten Entwicklungskonzepten der Kommunen auf Quartiersebene koordiniert werden kann.“⁵¹

Das ist schon sehr ehrgeizig, wenn die Kommunen aufgrund eigener Entwicklungskonzepte dies bis auf Quartiersebene runterbrechen sollen! Dann findet man noch einen sehr einschlägigen Abschnitt:

„Wichtig ist für uns eine bessere Vernetzung von Düsseldorf und Brüssel, von Landesregierung, Landtagsabgeordneten sowie den NRW-Kommunen mit den Europaabgeordneten und deren Fraktionen sowie den nationalen Experten und Expertinnen aus NRW in den EU-Institutionen. Europapolitik und grenzüberschreitende Zusammenarbeit sind für uns eine Querschnitts- und Koordinierungsaufgabe. An der Gestaltung der Europapolitik des Landes sollen alle Ressorts mitarbeiten. Die konsistente Vertretung nordrhein-westfälischer Interessen auf europäischer, interregionaler und grenznachbarschaftlicher Ebene ist Auftrag und Aufgabe aller Ressorts. Innerhalb der Landesregierung hat das für Europa zuständige Ressort eine besondere Verantwortung für die Herstellung von Kohärenz im europapolitischen Handeln der Landesregierung. Wichtiges Instrument der Interessenvertretung bleibt die Vertretung des Landes in Brüssel.“⁵²

Und dann kommt es ganz konkret zur Europafähigkeit der Kommunen:

„Wir werden uns dafür einsetzen, dass die Gestaltungshoheit und der Handlungsspielraum der Kommunen zur Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge durch europäische Wettbewerbsregelungen nicht unangemessen eingeschränkt werden.“⁵³

50 NRWSPD – Bündnis 90/Die Grünen NRW, Koalitionsvertrag 2012–2017: Verantwortung für ein starkes NRW – Miteinander die Zukunft gestalten, http://www.nrwspd.de/db/docs/doc_40518_20121211111516.pdf, Stand: 04.07.2013, S. 33.

51 Ebd., S. 74.

52 Ebd., S. 119.

53 Ebd., S. 119.

„Wir werden auf die Erfahrungen des ‚Leitprogramms für die Stärkung der Europafähigkeit der Kommunen‘ aufbauen, das wir weiterführen und ausbauen wollen. Es sollen nicht nur besonders europaaktive Kommunen ausgezeichnet werden, sondern wir werden gerade für diejenigen Anreize setzen, die noch nicht „europafit“ sind. Dazu bedarf es vor allen Dingen einer umfassenden Aufklärung und Hilfestellung seitens der Landesregierung.“⁵⁴

Und schließlich noch ein Plädoyer für die Subsidiarität, die ja in der jeweils basisnächsten Einheit, also den Kommunen, die Grundkompetenz vermuten will:

„Eine bürgernahe, demokratisch verwurzelte und subsidiär aufgebaute Europäische Union bedarf starker Regionen und starker Kommunen. Die Landesregierung wird deshalb einen Dialog mit den kommunalen Spitzenverbänden entwickeln, um die Belange der Kommunen bei ihrer Positionierung zu EU-Vorhaben zu berücksichtigen. Das gilt insbesondere bei solchen Vorlagen, die ganz oder teilweise von Gemeinden oder Gemeindeverbänden auszuführen sind, ihre Finanzsituation unmittelbar betreffen oder auf ihre Verwaltungsorganisation einwirken. Wir wollen, dass alle Kommunen in Zukunft von Europäischen Förderprogrammen profitieren können.“⁵⁵

Überraschend ist allerdings, dass in der Regierungserklärung von Hannelore Kraft vom 12. September 2012 diese klaren Worte zur kommunalen Europapolitik nicht mehr auftauchen. Natürlich werden auch hier die Kommunen gewürdigt, wird die Schuldenbremse angesprochen, die „nicht einfach auf die Kommunen verschoben“ werden darf.⁵⁶ Es wird das kommunale Modellprojekt „Kein Kind zurücklassen“ mit der Bertelsmann Stiftung erwähnt, die kommunale Kulturpolitik, die duale Berufsausbildung, der „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ und der „Masterplan Alten-gerechte Quartiere NRW“, aber der Wettbewerb „Europaaktive Kommunen“ findet keine Erwähnung.

Das muss man nicht überbewerten, denn der Wettbewerb geht weiter und verfügt über eine eigene Homepage.⁵⁷ Aber ein wenig irritierend ist es doch. Das Zustandekommen solcher Papiere, seien es Koalitionsverträge oder Regierungserklärungen, ist aber auch immer von Zeitdruck, wechselnden Personen, die daran arbeiten, unterschiedlicher Durchsetzungsfähigkeit von Gruppen und Gremien und anderen Idiosynkrasien geprägt – ein Umstand, der von Generationen von Historikern oder Politikwissenschaftlern, die jeden Satz der Texte akribisch unter die Lupe nehmen, um aus den Nuancen weitreichende strategische Weichenstellungen abzuleiten, leicht übersehen wird. Manche Textpassagen sind einfach zwei in der Politik oft unterschätzten Faktoren geschuldet: Zeitdruck und Zufall.

54 Ebd., S. 120.

55 Ebd., S. 121.

56 Regierungserklärung 2012, (vgl. Anm. 40), S. 10.

57 Europaaktive Kommune: Internetseite für Kommunen in Europa (vgl. Anm. 48).

5. Defizite der kommunalen Europa-Arbeit – wo sind die Hürden?

In den folgenden beiden Abschnitten werden Fakten, Argumente, Vorschläge, Ideen und Einfälle gesammelt, die aus der Diskussion um die Europa-Arbeit der Kommunen hervorgegangen sind. Viele entstammen der „Ideenwerkstatt ‚Kommunen in NRW. aktiv für Europa‘“ vom 9. Dezember 2011, die dort bei einem strukturierten Brainstorming („Europa-Café“) von allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern eingebracht worden sind. Andere sind aus der einschlägigen Literatur, aus der difu-Umfrage „EU-Aktivitäten von Städten, Gemeinden und Kreisen in Nordrhein-Westfalen“⁵⁸, aus Dokumenten und Protokollen sowie aus Gesprächen mit Experten gewonnen worden. Eine ausführliche Auswertung der ersten Runde des Wettbewerbs konnte an dieser Stelle nicht geleistet werden. Dafür fehlten die zeitlichen und personellen Ressourcen.

1. Bürger und Zivilgesellschaft

- » Das **Europa-Wissen** der Bürger ist erschreckend gering. Schon einfache Zusammenhänge sind unbekannt. Allerdings ist das Europäische „Mehrebenensystem“ auch extrem unübersichtlich und komplex. Selbst Politikstudenten fällt es schwer, auf Anhieb den Europarat, den Europäischen Rat und den Rat der Europäischen Union auseinanderzuhalten.
- » Die **Identifikation mit Europa** ist ebenfalls nicht optimal. Allerdings sind sich Experten uneinig, ob sie gesunken oder langfristig doch einigermaßen stabil ist. Deutschland steht hier im oberen Mittelfeld.
- » Bei **bestimmten Gruppen** - jungen Menschen, weniger gut ausgebildeten und einkommensschwachen Gruppen sowie Bürgern mit Migrationshintergrund - sind das Wissen und die Identifikation noch deutlich geringer.
- » Die **Sprachkompetenz** für eine der europäischen Nachbarstaaten Deutschlands - dänisch, niederländisch, französisch, tschechisch oder polnisch - geht immer weiter zurück, nur die Englischkenntnisse wachsen. So kommt es, dass deutsche und französische Jugendliche versuchen sich auf Englisch zu verständigen. Das beeinträchtigt den deutsch-französischen Jugendaustausch.
- » Das **Zeitbudget** der Bürger wird in der Freizeit knapper durch Konkurrenz neuer Medien, verändertes Freizeitverhalten oder auch Reisemöglichkeiten. Ehrenamtliches Engagement wird dadurch schwieriger, Reisen in Partnerstädte haben nicht mehr den Reiz des Außergewöhnlichen.

⁵⁸ Landua, Detlef: Abschlussbericht zur Difu-Umfrage: „EU-Aktivitäten von Städten, Gemeinden und Kreisen in Nordrhein-Westfalen“ (vgl. Anm. 32).

- » Durch die „**Eurokrise**“ der letzten Jahre ist eine Verunsicherung eingetreten, die eine pauschale Begeisterung für Europa als Leitidee dämpft. Die Politik wird dadurch noch undurchschaubarer.
- » Die allgemeine **Politikverdrossenheit** erklärt auch die Europamüdigkeit. Die Beteiligung an Europawahlen sinkt, Europa wird als weit weg und unverständlich wahrgenommen.
- » **Vorteile Europas** für Deutschland und NRW werden von den Bürgern nicht verstanden. Offene Grenzen für Personen und Dienstleistungen, Vorteile des gemeinsamen Euro erscheinen als selbstverständlich.

Europa ist im Alltag der Menschen in Deutschland und NRW nicht angekommen – so könnte man die Hürden resümieren.

2. Kommunen

- » Der Stellenwert des Themas Europa ist in den Kommunen laut difu-Umfrage von 2012 erschreckend gering, „sehr hoch“ und „hoch“ ist er bei ca. 25 Prozent, „weniger hoch“ und „sehr gering“ bei ca. 75 Prozent, in den Kreisen deutlich unterdurchschnittlich.⁵⁹
- » Die Kommunen beurteilen nach derselben Umfrage auch das bürgerschaftliche Engagement mit Europabezug zur Hälfte eher pessimistisch, obwohl sie die „Organisation von Bürgerbegegnungen“ und die „Einbindung von bürgerschaftlichem Engagement“ als die häufigste Aufgabe ansehen, die die Kommunalverwaltungen bezüglich Europa wahrnehmen.⁶⁰
- » Die Nutzung von **Einflussmöglichkeiten auf EU-Entscheidungen** durch die Kommunen ist höchst selektiv, Ergebnisse dazu wurden oben im Kapitel zum Tableau kommunaler Interessendurchsetzung bereits referiert. Viel genutzt werden Städtepartnerschaften – am meisten durch Kreise und kreisfreie Städte, weniger durch die kleinen Kommunen. Eine sehr signifikante Differenz tut sich bei der Antwort auf die Frage nach der Mitgliedschaft in Städtenetzwerken auf: Die kreisfreien Städte und Kreise bejahen dies zu je ca. 65 Prozent, die kreisangehörigen Gemeinden und Städte allerdings nur zu 17 Prozent.⁶¹ Hier klafft eine Riesenlücke!
- » Werden die Kommunen schließlich nach ihrer **generellen Einschätzung** gefragt, was die EU-Aktivitäten gebracht haben, so antworten ca. 64 Prozent wenig oder gar nichts, bei den finanziellen Möglichkeiten sagen dasselbe sogar ca. 71 Prozent, nur bei den Partnerschaften haben ca. 53 Prozent einen positiven Eindruck.⁶² Das ist ziemlich niederschmetternd!

59 Ebd., S. 6.

60 Ebd., S. 10, S. 13.

61 Ebd., S. 21.

62 Ebd., S. 25.

- » Die Kommunen beklagen ihrerseits häufig den **bürokratischen Aufwand** bei Förderanträgen. Das Beihilfen- und Vergaberecht sei eine Materie für wenige Spezialisten. Ohne (Förder-)Geld läuft nichts. So entsteht ein negativer Kreislauf - Haushaltssanierung geht vor. Womöglich sind noch Eigenanteile zu erbringen. Es sind keine Ressourcen da, um gute Anträge zu formulieren und vielversprechende Wege zu recherchieren, so gibt es denn auch kein Geld. Nötig wäre eine Anschubfinanzierung, die kleine und arme Kommunen im Vorfeld unterstützt.
- » Wenn aber Fördermittel doch fließen, dann wird **zeitliche Begrenzung** der Projektmittel beklagt. Denn wenn eine Maßnahme anläuft, müsse bereits der nächste Anschlussantrag ausgearbeitet und auf den Weg gebracht werden.
- » Bei Projekten, für die eine europaweite Vernetzung Voraussetzung sei, kommen Probleme der **verschiedenen Rechtssysteme** (Kommunalverfassung, Haushalt, soziale Systeme, Steuern, Bildung) oder auch der Sprachen hinzu. Es blieben eben doch noch „Grenzen“ bestehen.
- » Die **Transparenz der Förderlandschaft** sei nicht gegeben. Nicht so sehr der Mangel an Information sei das größte Problem, sondern eher die Informationsflut, gerade bei den EU-Materialien im Internet, sei kaum zu bewältigen. Man ertrinke im „information overflow“.
- » Auch die **Freiwilligkeit der Europa-Arbeit** laut Gemeindeordnung sei ein Problem, da freiwillige Aufgaben gerne an den Schluss der Agenda geschoben würden in Zeiten enger Haushalte. Kommunalpolitik sucht den „direkten Mehrwert“.

Die Herausforderungen, Hürden, Grenzen - oder wie man die kommunalen Probleme auch benennen will - sind zahlreich, keine Frage. Es grenzt fast an ein Wunder, dass dennoch einiges in den Kommunen an Europa-Arbeit passiert. Aber wir werden später sehen, dass den Hürden selbstverständlich auch Chancen gegenüberstehen.

3. Vernetzungsebene und Medien

- » Die **Kooperation von Kommunalverwaltungen** bei EU-Projekten mit **Partnern auf der mittleren Ebene**, d.h. mit IHKs, Handwerkskammern, Unternehmen, Bürgerinitiativen, Wohlfahrtsverbänden, Arbeitsagenturen, oder Gewerkschaften ist eher gering. Nach der difu-Studie führten bei dieser Frage Verwaltungen anderer Kommunen, Vereine und Bildungseinrichtungen.⁶³
- » Wenn es um die **Vernetzung der Kommunen** in der difu-Umfrage geht, dann rangieren die Antworten im untersten Bereich des Spektrums. Ob es um die Pflege von Mitgliedschaften in Vereinigungen, um Aufbau neuer Kontaktnetze

⁶³ Landua, Detlef: Abschlussbericht zur Difu-Umfrage: „EU-Aktivitäten von Städten, Gemeinden und Kreisen in Nordrhein-Westfalen“ (vgl. Anm. 32), S. 16.

oder um Betreuung von Städtenetzwerken geht: Sie alle erscheinen weniger wichtig auf der kommunalen Agenda. Schlusslicht ist hier übrigens die „Neubegründung von Städtepartnerschaften“.⁶⁴

- » Die **Städtepartnerschaften** werden zwar als das aktivste Pfund wahrgenommen, mit dem es weiter zu wuchern gilt, aber es wird auch eine gewisse Überalterung der Partnervereine festgestellt sowie die entsprechende Schwierigkeit, die jungen Menschen in gleicher Weise zu motivieren.
- » Die **Europaberichterstattung** in den Medien sei seit den letzten Jahren zunehmend negativ besetzt – insbesondere im Kontext der Finanzmarkt- und Schuldenkrise. Dies würde bis in die Lokalberichterstattung heruntergereicht, so dass die „Selbstverständlichkeit“ von Europa immer häufiger in Frage gestellt würde. Durch die „Euro-Krise“ entstehe so eine allgemeine Verunsicherung.
- » Die **Vernetzung der Europa-Arbeit** mit ihren großen Potentialen, die oben im Tableau (vgl. S. 20) geschildert wurden, sei insbesondere für die kleineren Städte und Gemeinden weitgehend unbekannt und deshalb unzugänglich, da auch die personellen Ressourcen für Europafragen zu gering ausgelegt seien, um dies gegebenenfalls ändern zu können.

Die Hürden bei der Vernetzung kann man nicht einfach, wie nach einem Hürdenlauf, abbauen. Sie sind schon sehr ernst zu nehmen und weitgehend nur langfristig zu überwinden.

4. Land und Bund

- » Die Kommunen nutzen Einflussmöglichkeiten auf die EU über die Landesministerien durchaus aktiv – sie stehen an dritter Stelle nach den Europaabgeordneten und den kommunalen Spitzenverbänden –, aber die **Landesvertretung NRW** in Brüssel rangiert nur unter fernem Liefen. Dies gilt umso mehr, je kleiner die Kommune ist.⁶⁵
- » Die Kommunen monieren zum Teil, dass durch das Land zu wenig **Freistellungen für Beamte für Europaaufgaben** erfolge, beispielsweise würden Lehrer zu wenig für EU-Projekte in den Schulen, und das heißt auch in den Kommunen, freigestellt.
- » Die Kommunen mit Haushaltsproblemen fühlten sich bei Nothaushalten und anderen Maßnahmen so **unter Druck durch das Land**, dass es für freiwillige Aufgaben wie Europa-Arbeit keinen Spielraum gebe.

64 Ebd., S. 10.

65 Ebd., S. 22.

- » Auch im Land gebe es **nicht genug Transparenz** für Förderanträge und zu viele Anlaufstellen für Projekte. Dabei könnte das Land durchaus EU-Förderungen abfedern, z.B. durch Vorschüsse bei Zahlungsverzögerungen.
- » **Probleme der Bundesebene** wurden von den Kommunen selbst kaum thematisiert, denn der Bund ist für die Kommune auf dem Dienstweg auch kein Ansprechpartner. Aktive Gemeinden könnten sich bei dem großen Informationsangebot des Bundes und aller seiner Ressorts und sonstigen zentralen Institutionen aber sehr wohl mit Gewinn bedienen und informelle personelle Wege des Einflusses suchen (z.B. über örtliche Bundestagsabgeordnete).

Je höher die Ebene reicht, desto geringer wird die kommunale Wahrnehmung, was ja auch verständlich sein mag. Umso mehr profitieren solche Kommunen, die aktive „Scouts“ auch auf diesen Ebenen auf die Fährte bringen.

5. Europäische Ebene

- » Die **Akquisition von EU-Fördermitteln** rangiert bei den Zielen der Kommunen in ihrer Europa-Arbeit an prominenter, aber an zweiter Stelle. An erster Stelle kommt die Verbesserung des kulturellen Austausches zwischen europäischen Kommunen. Aber dann kommt das Geld und dies geht vor anderen schönen europäischen Visionen, wie z.B. die Sensibilisierung der Bürger für Europa.⁶⁶
- » **Europa ist zu kompliziert**, so lautet das einhellige Aufstöhnen der meisten Kommunalpolitiker, und das gilt für das komplexe Gefüge der EU-Institutionen, für das – primäre und sekundäre – Vertragsrecht, für das Beihilfen-, Wettbewerbs- und Vergaberecht, und natürlich auch für den Dschungel der Brüsseler Ausschüsse, Kommissionen, Verbände und Interessengruppen.
- » Nicht nur die Förderanträge sind kompliziert, die spätere **Abrechnung und Rechnungslegung** sind es nicht minder. Für ein Projekt mit einem Jahr Laufzeit dauert die spätere Abrechnung nicht selten zwei bis drei Jahre.
- » So sei es kein Wunder, dass eine gewisse Europamüdigkeit sich einstelle. Man sei als Amateure den Eurokraten hoffnungslos unterlegen.

Ob die Kommunen als ernstzunehmender Partner auf europäischer Ebene wahrgenommen werden, davon hänge auch die künftige Entwicklung der Kommunen ab – diesem Statement haben 33 Prozent der Kommunalvertreter voll und 45 Prozent teilweise zugestimmt.⁶⁷ Das kann man so interpretieren, dass die Kommunen eben künftig wirklich ernst genommen werden wollen – künftig, zurzeit mangelt es daran noch.

⁶⁶ Ebd., S. 14.

⁶⁷ Ebd., S. 23.

6. Möglichkeiten der kommunalen Europa-Arbeit – wo sind die Chancen?

Im letzten Abschnitt wurden die Grenzen und Hürden kommunaler Europa-Arbeit gesucht, untersucht und dargestellt. Das ergab eine ganz beträchtliche Liste. Nun werden die Chancen und Möglichkeiten dargestellt, um danach eine Bilanz zu ziehen.

1. Bürger und Zivilgesellschaft

- » Die **Begegnung von Bürgern** in Europa mittels Städtepartnerschaften, Schulpartnerschaften, Bürgerfahrten gehören zu den prominentesten Beispielen, wenn sich die Bürger in den Kommunen zu Europa äußern.
- » **Private Initiativen der Bürger**, z.B. die häusliche Unterbringung von Gästen aus Europa bei Städtepartnerschaften, der private Kinder- und Schüleraustausch oder gemeinsame Kultur- und Musikprojekte mit Jugendlichen würden das europäische Gemeinschaftsgefühl stärken.
- » Auch der **Austausch** bei weniger mobilen und **benachteiligten Gruppen** (Behinderte, Senioren, Migranten), also Inklusion im besten Sinne, würde den europäischen Zusammenhalt fördern.
- » Die Einbindung engagierter ehrenamtlicher Bürger sei vielversprechend in Verbindung mit dem örtlichen Vereinswesen (z.B. Kultur-, Geschichts-, Brauchtums-, Sportvereine).
- » Das Praktizieren einer „**offenen Gesellschaft**“ in der Gemeinde gegenüber Europa, aber auch im Verein mit Menschen mit Migrationshintergrund sowie der „Einen Welt“ sollte Ziel der Bürger in einer modernen Kommune sein.
- » In der Zivilgesellschaft existiert eine kaum übersehbare Fülle von Initiativen zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements, z.T. mit europäischem Akzent. Dazu zählt in erster Linie auch die Bertelsmann Stiftung, die zahlreiche Workshops für Kommunen anbietet, u.a. für Integration, Demographie, Seniorenpolitik, Bildung oder Kinder- und Jugendpolitik.⁶⁸
- » Ein umfassendes **Angebot für das Bürgerengagement** in Kommunen stellt zum Beispiel der „Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.“ zur Verfügung mit Foren für Kommunen und Wohlfahrtsverbänden, dem Fachkongress „Bürger für Bürger“⁶⁹ sowie auch das CIVITAS-Netzwerk

68 Bertelsmann Stiftung: Workshops für Kommunen, <http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-DOBEBF16-1FE4676F/bst/hs.xsl/93396.htm>, Stand: 12.07.2013.

69 Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.: Handbuch kommunale Engagementförderung im sozialen Bereich, http://www.deutscher-verein.de/01-wir_ueber_uns/geschaeftsstelle/arbeitsfelder/stabsstelle-burgerschaftliches-engagement/pdf/handbuch-kommunale-engagementforderung-im-sozialen-bereich, Stand: 17.07.2013.

bürgerorientierter Kommunen in Deutschland⁷⁰ oder die Initiative Bürgergesellschaft⁷¹.

Gesammelt und bewertet ist vieles davon in der Dokumentation zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Soziales, Frauen und Jugend durch das Wissenschaftszentrum Berlin im Jahre 2009.⁷²

2. Kommunen

- » Die Kommunen in NRW übernehmen nach eigenen Angaben am häufigsten Aufgaben zur Organisation von **Bürgerbegegnungen** und zur Einbindung bürgerschaftlichen Engagements.⁷³ Sie möchten die Bürger für das Thema Europa besser sensibilisieren und attraktivere Informationen bereitstellen.⁷⁴
- » **Städtepartnerschaften** von Kommune zu Kommune sind immer noch eines der beliebtesten Mittel der Europa-Arbeit der Kommunen, auch wenn zuweilen Kritik daran laut wird, dieses Format überaltert und diene in erster Linie dem Funktionärstourismus.
- » Der **fachliche Informationsaustausch** zwischen den Kommunen in Europa auf Verwaltungsebene sei ebenfalls sehr sinnvoll, so dass sich kommunale Netzwerke installieren können. Dafür seien räumliche und personelle Anlaufstellen vor Ort hilfreich.
- » Die gemeinsame **Fachkooperation** – gerade in grenznahen Gebieten – fördere die Europa-Arbeit: gemeinsame Kindergärten, Schulen, Feuerwehren, Abwasserversorgung, Wanderwege, Weiterbildungsangebote, übergreifender ÖPNV usw.
- » Im **Bildungsbereich** sind auch Europaschulen sowie europäischer Lehrer-, Schüler-, Auszubildender-, Praktikanten-, Studenten- und Dozentenaustausch willkommen.
- » In der **Kommunalverwaltung** sollte Europa „Chefsache“ sein, d.h. beim Bürgermeister eine Koordinierungsstelle existieren, daneben sind sinnvoll: Europaausschuss für Politik und Verwaltung, Fortbildung der MitarbeiterInnen zu

70 Netzwerk Bürgerorientierter Kommunen in Deutschland: Leitbild bürgerorientierte Kommune. Orientierungsrahmen und Qualitätsmaßstab, http://www.buergerorientierte-kommune.de/service/pdf/Leitbild_BK.pdf, Stand: 30.07.2013.

71 Wegweiser Bürgergesellschaft.de: Engagementförderung, <http://www.buergergesellschaft.de/engagementfoerderung/lokale-ebene/103660/>, Stand: 30.07.2013.

72 Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend: Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerlichen Engagements in Deutschland, <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/buergerschaftliches-engagement-bericht-wzb-pdf,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>, Stand: 30.07.2013.

73 Landua, Detlef: Abschlussbericht zur Difu-Umfrage: „EU-Aktivitäten von Städten, Gemeinden und Kreisen in Nordrhein-Westfalen“ (vgl. Anm. 32), S. 10.

74 Ebd. S. 26.

Europa, Projektpartnerschaften, Kommunikationsstrategie zu Europa, Europa-woche oder -fest sowie insbesondere eine wirkliche Strategie, beispielsweise in der Form eines Europeleitbildes.

Gerade nach der Reform der Gemeindeordnung in NRW liegt beim hauptamtlichen (Ober-)Bürgermeister und seiner Verwaltung – nicht so sehr bei der politischen Vertretung der Bürgerschaft im gewählten Rat – die Hauptverantwortung für aktive Europa-Arbeit. Hier müssen Initiativen gestartet und Aktivitäten nachhaltig betrieben und koordiniert und kontrolliert werden.

3. Vernetzungsebene und Medien

- » **Städtenetzwerke** sind unter den Kommunen von NRW höchst beliebt, die Kreise und kreisfreien Städte sind zu 65 Prozent hier Mitglied, allerdings wie oben bereits festgestellt, die kleineren kreisangehörigen Städte und Gemeinden nur zu 17 Prozent. Hier klafft eine große Lücke.⁷⁵
- » Vernetzung über die **kommunalen Spitzenverbände** gehört zum Mittel der Wahl, wenn es gilt kommunal europäischen Einfluss auszuüben (neben dem Kontakt über Europaabgeordnete).⁷⁶ Das gemeinsame Europabüro der kommunalen Spitzenverbände in Brüssel bietet eine Fülle von Service an.⁷⁷
- » Der „**Rat der Gemeinden und Regionen Europas**“ (RGRE) ist eine europäische Interessenvertretung der Gemeinden Europas, die weit über die Mitgliedstaaten der EU hinausgreift, aber dennoch für die EU wichtig ist. So ist die Brüsseler Niederlassung einflussreicher als die Pariser Zentrale geworden.⁷⁸

Daneben gibt es einige **transnationale Netzwerke**, wie EUROCITIES oder den Konvent der Bürgermeister, die oben im Tableau der europäischen Interessenvermittlung bereits genannt wurden, wie auch die Netzwerke der Kommunen deutscher Länder, so der bayerischen, baden-württembergischen⁷⁹ und sächsischen Kommunen, die eine Bürogemeinschaft in Brüssel unterhalten. Kürzlich, am 24. Juni 2013, haben sie eine Konferenz zum Thema Städtepartnerschaften in Marienberg in Sachsen durchgeführt mit interessantem Hintergrundmaterial.⁸⁰

75 Ebd., S. 21.

76 Ebd., S. 22.

77 Struve, Tanja: Die Bürogemeinschaft Europabüro der kommunalen Selbstverwaltung – Lobbyarbeit in Brüssel. In: von Alemann/ Münch (vgl. Anm. 3), S. 339ff.

78 Leitermann, Walter: Kommunale Interessenvertretung im Rahmen des Rates der Gemeinden und Regionen Europas. In: von Alemann/ Münch (vgl. Anm. 3), S. 333.

79 Zu Baden-Württemberg vgl. auch die aktuelle Bachelor-Arbeit: Dick, Tabea: Was verstehen Kommunen unter Europafähigkeit? – Anforderungsprofil für einen europafähigen Verwaltungsbediensteten, B.A.-Arbeit, Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen, Ludwigsburg 2013, http://opus.bsz-bw.de/fh/b/volltexte/2013/326/pdf/Bachelorarbeit_Dick_Tabea_ohne_Anschrift_mit_Anlagen.pdf, Stand: 02.08.2013.

80 Bürogemeinschaft der Europabüros der bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen: „EU - Förderung von Kommunalpartnerschaften in Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen – Bewährte Beispiele und Herausforderungen ab 2014“ am Montag, 24. Juni 2013, http://www.ebbk.de/user/eesy.de/eesy.de/ebbk/dwn/24.06.2013_Hintergrundpapier_EfBB.pdf, Stand: 17.07.2013.

Die Netzwerke kommunaler Interessenvertretung sind mittlerweile so weit diversifiziert, dass kaum mehr ein Durchblick möglich ist. Das ist aber für eine normale deutsche Kommune in NRW nicht wirklich wichtig, denn sie muss nicht auf allen Hochzeiten tanzen. Die Medienlandschaft zu Europa ist in der regionalen und überregionalen Berichterstattung in der Regel differenzierter als auf der lokalen Ebene, aber auch hier wird oft beklagt, dass selbst die Qualitätszeitungen und der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht ausreichend Eurothemen repräsentieren. Und wenn über Europa berichtet wird, dann geschieht dies – gerade seit der europäischen Finanzkrise – häufig mit einem negativen Unterton.

4. Land und Bund

- » Die **Landesregierung** als Einflusskanal nach Europa wird von den Kommunen genutzt, darauf wurde oben bereits verwiesen, dagegen steht die Landesvertretung in Brüssel etwas im Schatten der Aufmerksamkeit. Noch stärker gilt dies für den Landtag, der einen ständigen Ausschuss „Europa und Eine Welt“ besitzt, aber von den Kommunen kaum beachtet wird.
- » Die Landesregierung mit ihren **Fachressorts** und mit dem **Europaressort** in der Staatskanzlei wird natürlich als geborener Verbündeter für Europainteressen der Kommunen wahrgenommen. Das zeigt sich auch an dem Interesse am Wettbewerb „Europaaktive Kommune NRW“, über den oben berichtet wurde.
- » Der **Bund** ist mit seiner Ständigen Vertretung in Brüssel aktiv und höchst präsent, aber für die Kommunen doch weit weg. Über den Bundestag können örtliche Wahlkreisabgeordnete schon versuchen, informell kommunale Interessen in Richtung Brüssel zu vermitteln, aber das dürfte eher die Ausnahme sein.

Die Luft wird dünner für die Kommunen, je weiter es „nach oben“ geht. Hier dürfte es sich bewähren, wenn sich die Kommunen über „Broker“, wie die kommunalen Spitzenverbände oder die Städtenetzwerke versuchen, Einfluss zu verschaffen.

5. Europäische Ebene

- » Die **europäischen Institutionen** – insbesondere Kommission, Rat und Parlament – sind weit weg für die deutschen und die NRW-Kommunen und dürften sich für direkten Einfluss kaum anbieten. Eine „Stärkung der kommunalen Mitsprache auf europäischer Ebene“ beurteilen die deutschen Kommunalverwaltungen in der difu-Umfrage auch am pessimistischsten: 25 Prozent versprechen sich hier etwas, aber 75 Prozent haben nur geringe Erwartungen.⁸¹ Dies ist sicher auch realistisch.
- » Allerdings gibt es die Vertretung der Europäischen Kommission und ihre Bonner Vertretung für NRW, die sehr wohl auch für die Kommunen – und für jedermann – ansprechbar und aktivierbar sind.
- » Aber die **konkreten Programme der EU**, gerade auch im Bildungsbereich – wie COMENIUS, ERASMUS oder LEONARDO –, werden gerne genutzt und natürlich die Fördertöpfe, soweit die Kommunen antragsberechtigt sind. Die Beantragung von EU-Fördermitteln ist schließlich auch bei den meisten Kommunalverwaltungen das absolut vorrangige Interesse. Angesichts der allgemeinen Haushaltslage kann man ihnen dies auch sicher nicht verdenken.
- » Schließlich sei noch über Europa hinaus auf die globale kommunale Situation verwiesen – leben wir doch heute unter der Devise „global“. Auch die **Deutsche UNESCO-Kommission** beschäftigt sich mit der „Zukunftsfähigen Kommune“ und vergibt eine Auszeichnung für die „Kommune der Welt-Dekade“.

Die Erklärung der Bürgermeister der Dekade-Kommunen kann gut als Zwischenfazit dieses Kapitels dienen:

„Kommunen stehen heute vor enormen Herausforderungen. Sie müssen lokal passende Antworten auf gesamtgesellschaftliche Entwicklungen finden – auf steigende Kosten in allen Aufgabenbereichen genauso wie auf die zahlreichen Konsequenzen des demographischen und sozialen Wandels, der Klimaveränderungen und der Globalisierung. Hierzu bedarf es langfristiger Entwicklungsstrategien, die zukünftige Problemstellungen und Chancen antizipieren und sich am Leitbild der Nachhaltigkeit ausrichten.“⁸²

81 Landua, Detlef: Abschlussbericht zur Difu-Umfrage: „EU-Aktivitäten von Städten, Gemeinden und Kreisen in Nordrhein-Westfalen“ (vgl. Anm. 32), S. 14.

82 Deutsche UNESCO-Kommission e.V.: Zukunftsfähige Kommunen: Chancen durch Bildung für Nachhaltige Entwicklung, http://www.bne-portal.de/fileadmin/unesco/de/02_UN-Dekade_20BNE/02_UN_Dekade_Deutschland/02_Dekade-Projekte/Kommunen_20der_20Weltdekade/Kommunen_2520Positionspapier.File.pdf, Stand: 17.07.2013, S. 5.

7. Bilanz und Empfehlungen

Wenn man nun versucht, aus den vielen Einzelaspekten der geschilderten Grenzen und Chancen eine Bilanz zu ziehen, so blickt man auf viele einzelne Facetten oder Mosaiksteine, die für sich noch kein Bild ergeben. Vielleicht gelingt das besser, wenn man sich auf die fünf Kriterien oder auch Kompetenzen für eine erfolgreiche Europafähigkeit der Kommunen zurückbesinnt, die wir eingangs entwickelt haben.

1. Die **Motivations- und Partizipationskompetenz** bedeutet, die Bürger der Kommune für die Europa-Arbeit zu motivieren und zur Mitwirkung einzuladen.
2. Die **Kommunikationskompetenz** verlangt, den europäischen Gedanken kompetent zu kommunizieren.
3. Die **Antragskompetenz** setzt voraus, europäische Förderprogramme zu kennen und erfolgreich beantragen zu können.
4. Die **Administrationskompetenz** erfordert, die europäischen Vorschriften in der Administration zu beachten.
5. Die **Gestaltungskompetenz** zielt auf nicht mehr und nicht weniger, als die Kompetenz zu haben oder zu entwickeln, europäische Politik mit zu gestalten.

Die Motivations- und Partizipationskompetenz

Bei den Hürden für die Europafähigkeit muss man konstatieren, dass Europa-Wissen und Identifizierung erschreckend gering sind. Das gilt besonders auch für Problemgruppen, insbesondere bildungsferne. Die Kompetenz die Nachbarsprachen zu verstehen geht aber auch bei Gebildeten zurück. Das Zeitbudget ist dabei nicht zu unterschätzen. Denn das Eurothema muss sich gegen immer mehr und neue Medien und Freizeitaktivitäten behaupten. Aus alledem resultiert eine gewisse chronische, aber – durch die Euro-Debatten – auch akute Europamüdigkeit.

Blicken wir auf die Chancen für die Europafähigkeit hinsichtlich der Motivations- und Partizipationskompetenz der Bürger in der Kommune, so ist klar, dass die Städtepartnerschaften sich trotz allem noch großer Beliebtheit erfreuen, auch wenn es einzelne Überalterungs- und Ermüdungsprozesse gibt. Sie werden insbesondere von der „organisierten Gesellschaft“ also dem örtlichen Vereinswesen getragen, das sich hier entfalten kann. Die Kommune sollte aber darauf achten, dass dies eine „offene Gesellschaft“ wird oder bleibt, die nicht nur von den „üblichen Verdächtigen“, den Sport-, Schützen-, Brauchtums- und Kulturvereinen dominiert wird, sondern auch unorthodoxe Initiativen, Randgruppen sowie Menschen mit Migrationshintergrund mitwirken können und wollen. Die Zivilgesellschaft bietet mit ihren Stiftungen und Netzwerken eine Fülle von Potentialen, gerade auch hier korrigierend und unterstützend mitzuhelfen.

Die Kommunikationskompetenz

Die Hürden, den Europagedanken in den Kommunen erfolgreich zu kommunizieren, sind vielfältig. Das hängt eng mit der Motivationskompetenz zusammen, denn der alte Schwung eines Europa ohne Grenzen ist verblasst. Auch für die Kommunalverwaltungen scheint Kommunikation nicht so einen hohen Stellenwert zu haben, wie ihr gebührt. Dass die Neubegründung von Städtepartnerschaften am Schluss der kommunalen Agenda rangiert, verweist doch auf einen gewissen Überdruß. Die lokale Europaberichterstattung der regionalen Medien kann hier auch nicht weiterhelfen, denn sie ist ziemlich defizitär, wenn nicht deplorabel. Die „Sprechfähigkeit“ gegenüber europäischen Themen sinkt drastisch mit der Größe der Gemeinde. In Großstädten ist es nicht schwer, Europa-kompetenz auch in der Kommunikation aufzubauen und vorzuhalten. Die kleine ländliche Gemeinde tut sich schwer.

Aber auch Chancen tun sich hier auf. Denn man muss sich klarmachen, dass das Europathema in Deutschland trotz Krisen keine Kampfansage ist. Im Gegensatz zu vielen Nachbarländern sind europakritische bis -feindliche Parteien und Bewegungen hier marginalisiert. Selbst im Wahlkampf des Jahres 2013 rissen keine Gräben bei der Europapolitik auf. Das ist nicht selbstverständlich, deshalb muss man sich daran erinnern. Auch kommunikativ sind die Städtepartnerschaften weiterhin ein Erfolgsmodell. Die Städtenetzwerke entwickeln sich ebenfalls sehr positiv, allerdings hier wieder mit einem überdeutlichen Größengefälle bei den beteiligten Kommunen. Ein wenig können das die kommunalen Spitzenverbände kompensieren, die sich natürlich auch um die kleinen Kommunen kümmern, diese betreuen und von ihnen angenommen werden. Auch der Rat der Gemeinden und Regionen Europas und die transnationalen Netzwerke tragen zu einer Horizonterweiterung der kommunalen Kommunikation bei.

Die Antragskompetenz

Die Hürden, erfolgreich Förderanträge bei den diversen europäischen Töpfen zu stellen, sind hoch, wie jeder weiß. Das gilt gerade auch für die Kommunen, und hier wiederum verschärft für kleine Gemeinden. Denn ihnen fehlt das sach- und fachkundige Personal. Hier müsste eine Weiterbildungsoffensive stattfinden. Aber auch größere Städte, die sich in der Haushaltssanierung befinden, können oft kein Personal abstellen, um diese „freiwillige Leistung“ europäischer Förderung zu erbringen. Obwohl sie das europäische Geld dringender als andere brauchen könnten. Ein Teufelskreis. Dabei rangiert die Akquisition von Fördermitteln nicht einmal an der Spitze der kommunalen Agenda, wenn man der difu-Umfrage trauen kann. Damit ist keine Kritik an difu gemeint, sondern nur an die methodische Tatsache erinnert, dass jede Umfrage nur Meinungen widerspiegelt, die nicht immer mit dem Verhalten konform sind.

Bei den Chancen muss man ebenfalls an eine gerne verdrängte Selbstverständlichkeit erinnern: Die Bürger genauso wie die Kommunen und ihre Verwaltungen lernen - ständig, lebenslang und so lernen sie auch Europa. Und lernen

mit komplizierten online-Formularen umzugehen, was sie vor einigen Jahren möglicherweise noch nicht bewältigt hätten. Sogar die Sprachbarriere sei bei den Antragsverfahren nicht zu hoch, da entweder deutsche Formulare vorliegen, oder wenigstens Englisch eingesetzt werden kann. Exotischere Sprachen, die durchaus bei Städtepartnerschaften vorkommen, sind hier nicht üblich. Die Euro-Bürokratie lernt hoffentlich ebenfalls, die Anträge bürgerfreundlicher zu gestalten. Die Hoffnung (stirbt zuletzt) jedenfalls bleibt.

Die Administrationskompetenz

Die Hürden der Kompetenz, die europäische Materie erfolgreich zu administrieren folgen einem nun schon bekannten Muster: Je kleiner die Kommune, desto weniger Kompetenz. Die Kommunen beklagen allerdings durchgehend den bürokratischen Aufwand und die rechtliche Komplexität von europäischem Beihilfen-, Wettbewerbs- und Vergaberecht. Nötig wären Anschubfinanzierungen, damit auch kleine Kommunen in die Lage versetzt werden, europäische Programme umzusetzen. Die unterschiedlichen Rechtssysteme in Europa tun ihr Übriges, wenn länderübergreifende Anträge entwickelt und abgewickelt werden sollen. So ist die Kooperation mit internationalen Partnern gering. Dies ist sie aber auch mit nationalen und regionalen Partnern, seien es IHKs, Handwerkskammern, Arbeitsagenturen, Wohlfahrtsverbände oder Gewerkschaften und sogar Unternehmen. Die Landesregierung hilft hier sicher weiter, wo sie kann. Aber die Kommunen nehmen auch die Hilfe der Landesvertretung NRW in Brüssel zu wenig in Anspruch. Europa ist zu kompliziert, so lautet das einhellige Urteil, und da ist wohl etwas dran.

Chancen sind in dieser schwierigen Situation schwer zu erkennen. Die administrative Kommunikation zwischen den Kommunen liefere eigentlich gut. Aus Neid und Missgunst getriebene Informationszurückhaltung käme vor, sei aber recht selten. Auch zwischen europäischen Kommunen gäbe es über die verschiedenen Netzwerke einen produktiven Austausch. Auch die konkrete Fachkooperation – ob bei Feuerwehr, Schulen, Kindergärten, Abwasser, Weiterbildung oder grenzüberschreitendem ÖPNV – funktioniere meist reibungslos.

Die Gestaltungskompetenz

Die Gestaltungskompetenz ist die „Hohe Schule“ der Europafähigkeit, denn sie umfasst kumulativ alles zusammen. Die Hürden in den Kommunen bestehen schon allein darin, dass der Stellenwert des Themas Europa erschreckend gering ist. Auch ist die Einschätzung dessen, was die Europaaktivitäten denn gebracht haben, sehr niedrig. Die große Mehrheit der Kommunen meint: wenig oder gar nichts. Entsprechend werden die Einflussmöglichkeiten der Kommunen höchst selektiv gesehen. Besonders fühlen sich verständlicherweise die Kommunen mit Haushaltsproblemen unter Druck, sich europäische Aktivitäten personell und finanziell, z.T. wegen Eigenanteilen, gar nicht leisten zu können. Hier ist ein weit verbreiteter Pessimismus zu konstatieren.

Trotzdem liegen hier auch Chancen. Die Organisationen der Zivilgesellschaft – Stiftungen, Verbände, Vereine, Initiativgruppen, Sponsoren und Mäzene – setzen viel Geld, Enthusiasmus und Personal ein, um gerade das Bürgerengagement weiter zu fördern. Auch in den Kommunen, in denen das Thema Europa Chefsache der Bürgermeister und der gesamten Verwaltungsspitze sowie des Rates ist, kann man noch etwas von dem alten europäischen Geist spüren, der an anderen Stellen verweht ist. Auch die großen Förderprogramme gerade in der Bildung werden von den jungen Menschen gerne angenommen und haben Multiplikationseffekte. Insofern kann man auch auf ein gutes Stück Optimismus hoffen.

Empfehlungen

Wohlfeile Ratschläge an die Bürger, sich doch bitteschön mehr für Europa zu interessieren, zu identifizieren und zu engagieren verpuffen leicht als wirkungslos. Sie sind etwa so effektiv wie die Slogans „Esst mehr Obst!“, „Fahrt vorsichtig!“ oder „Ein Herz für Kinder.“ Deshalb helfen mehr Broschüren, Plakate und Flyer, Seminare und Foren in den klassischen Formaten der politischen Bildung und politischen Werbung – seien sie auch noch so hochglänzend – kaum weiter. Es muss kreativ und aktiv, d.h. aktivierend sein, wenn man den Bürger mehr für Europa motivieren will.

- 1. Kampagnen für mehr Europaaufgeschlossenheit in den Kommunen sollten praktisch, spielerisch, humorvoll und narrativ sein, also zur Aktivierung anregen und nicht zum Konsum.**

So wichtig die Altersgruppe der ab 30jährigen als berufliche Fachkräfte, Steuerzahler, Familiengründer und Rückgrat in der Mitgliedschaft der Zivilgesellschaft auch immer ist, so zentral bleibt die Ansprache der Jugend für die Zukunft. Man kann nur gewinnen, wenn man die Jugend gewinnt.

- 2. Man muss in der Europa-Arbeit der Kommunen auf Formate setzen, die auf die Jugend fokussieren, die Jugend ansprechen, kreative Ideen generieren und gemeinsam mit Jugendlichen gestalten.**

Die besser gebildeten Menschen und auch Jugendlichen (z.B. Studenten!) zu erreichen, fällt immer noch leichter. Diese Aktivbürgerschaft trägt immer noch den Großteil der Wahlbeteiligung, der Mitgliedschaft in gesellschaftlichen Großorganisationen (Parteien, Kirchen, Gewerkschaften) und Initiativen. Es sind oft immer dieselben. Deshalb muss auch gerade auf die schwierigeren Gruppen beim Eurothema geachtet werden, damit sie nicht unter die Räder kommen.

- 3. Die weniger gut ausgebildeten und einkommensschwachen Gruppen sowie die Menschen mit Migrationshintergrund müssen in der Europa-Arbeit besonders gezielt angesprochen und dürfen nicht links liegen gelassen werden.**

Die Verantwortlichen in den Kommunen kann man mit Appellen vielleicht schon eher erreichen als die allgemeinen Bürger. Denn es ist ja erschreckend, wie niedrig der Stellenwert der Europa-Arbeit dort ist. Die Chance auf eine europäische Identität wird zwar immer wieder durch das Aufkeimen nationaler Ansinnen verdeckt, es lohnt sich aber, sie weiterhin im Blick zu haben und für sie zu kämpfen. Europa verbindet mehr und besteht aus einer gemeinsamen jahrhundertealten Kultur. Das Gemeinsame muss stärker in den Vordergrund rücken, als die Unterschiede.

4. Nicht nur die Landesregierung und der Landtag, sondern alle Verantwortlichen in den kommunalen Spitzenverbänden, den Parteien, den gesellschaftlichen Großorganisationen und aus der Zivilgesellschaft sollten die Kommunen drängen, Europa weiter nach vorne auf die Agenda zu setzen.

Die Kommunen beurteilen das bürgerschaftliche Engagement höchst zwiespältig: Einerseits sind sie eher pessimistisch, was die Effektivität des bürgerschaftlichen Engagements angeht, andererseits steht es als häufigste Aufgabe an der Spitze der kommunalen Tagesordnung.

5. Die Kommunen sollten das bürgerschaftliche Engagement für Europa ohne wenn und aber unterstützen, auch wenn es Zeit, Geld und Nerven kostet. Denn ohne die Bürger kann Europa nie in den Kommunen ankommen.

Städtepartnerschaften stehen weiterhin ganz hoch im Kurs, und sind sicher ein wichtiges und zentrales Mittel der Europa-Arbeit in den Kommunen. Aber merkwürdigerweise wollen die Kommunen von neuen Partnerschaften nichts wissen. Vielleicht kostet das zuviel neue Energie.

6. Städtepartnerschaften sollten als Alternative auch auf Zeit, für ca. 5 bis 10 Jahre eingegangen und nicht auf ewig wie Ehen geschlossen werden können. Denn Scheidungen sind schwierig. Also entweder Affäre oder Ehe und die Chance vom Einen ins Andere zu wechseln.

Wenn die Kommunalverwaltungen ehrlich sind, dann stehen die Förderprogramme ganz an der Spitze der Wünsche. Sie beklagen sicher zu Recht den bürokratischen Aufwand. Das gilt besonders für die kleineren Städte und Gemeinden, die einfach das Know How nicht haben.

7. Das Land, die kommunalen Spitzenverbände und auch die EU-Vertretung in NRW sowie Stiftungen müssen noch mehr Anstrengungen unternehmen, die kleinen Kommunen in die Lage zu versetzen, europäisch mitzuhalten. Das reicht von der Antragshilfe über Anschubfinanzierungen bei Projekten bis zur Hilfe bei der Einrichtung einer Europastelle in den Gemeinden.

Ein Teufelskreis tut sich bei den Kommunen, darunter auch große Städte, auf, wenn sie sich in Haushaltsnotlagen befinden. Dann werden die Spielräume so eng, dass freiwillige Leistungen wie Europa-Arbeit ganz hinten gestellt werden können.

- 8. Das Land muss die Kommunen mit Haushaltsproblemen mit geeigneten Mitteln – sicher ist das haushaltsrechtlich sehr kompliziert – mehr unterstützen, sich europäisch zu profilieren und an Förderprogrammen zu beteiligen.**

Die Vernetzung der Kommunen in der Europa-Arbeit wird von vielen sehr ernst genommen, und sie sind in Städtenetzwerken wie EUROCITIES aktiv. Das ist wichtig, um mehr über den eigenen Tellerrand zu schauen und neue Problemlösungen kennen zu lernen. Aber dies gilt wieder nur für die größeren Gemeinden, die sich dies personell und finanziell leisten können.

- 9. Das Land und die kommunalen Spitzenverbände müssen aktiver unterstützen, dass sich auch die kleineren Kommunen europaweit aktiv vernetzen.**

Die Kommunen nehmen die Landesvertretung NRW in Brüssel kaum als Ansprechpartner wahr. Sicher ist das eine „Holschuld“ der Kommunen, das vorhandene Angebot zu nutzen. Aber es ist zum Teil auch eine „Bringschuld“ der Vertretung, sich noch mehr um die Kommunen zu kümmern.

- 10. Die Landesvertretung NRW in Brüssel sollte aktiver mit ihrem Angebot auf die Kommunen zugehen.**

Europäische Förderanträge zu stellen ist im Dschungel von Beihilfen-, Wettbewerbs- und Vergaberecht eine Wissenschaft für sich geworden. Das ist misslich, aber zu einem Großteil wohl nicht zu vermeiden. Es darf aber nicht sein, dass nach Abschluss einer begrenzten Maßnahme die Abrechnung sich fast unbegrenzt hinzieht.

- 11. Die Kommission muss gerade für die Kommunen die Abrechnungsverfahren von Maßnahmen transparenter gestalten und dringend beschleunigen.**

Der Wettbewerb „Europaaktive Kommune in NRW“ ist deshalb sicher eines der richtigen Mittel, um die kommunale Europa-Arbeit zu intensivieren, zu aktivieren und zu motivieren. Der Frust über Eurokrise, Finanzkrise und Schuldenkrise darf nicht zu Resignation führen. Europamüde Kommunen müssen aufgeweckt werden.

Am Schluss sei noch einmal auf ein ganz zentrales Ziel verwiesen. Bekanntlich sagen Immobilienmakler gerne, wenn man sie nach den drei wichtigsten Kriterien für den Wert eines Grundstücks fragt: Lage, Lage, Lage. Wenn man den Autor nach den drei wichtigsten Punkten fragt, um die Europa-Arbeit der Kommunen zu fördern, so lautet die Antwort: Erstens sorgt Euch um die kleineren Kommunen, zweitens kümmert Euch um die kleineren Gemeinden und drittens fördert die kleineren Einheiten vor Ort, die es allein nicht schaffen!

Literaturverzeichnis

von Alemann, Ulrich/ Dreyer, Domenica/ Heidbreder, Eva G./ Hummel, Hartwig: Gutachten zur „Politischen Union“ .
Demokratische Mitgestaltung und soziale Sicherheit,

<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-718.pdf?von=1&bis=0>,
Stand: 07.08.2013

von Alemann, Ulrich/ Heinze, Rolf G./ Hombach, Bodo (1990): Die Kraft der Region. Nordrhein-Westfalen in
Europa, Bonn 1990.

von Alemann, Ulrich/ Heinze, Rolf G./ Hombach, Bodo (1990): Europa im doppelten Umbruch – Eine Einführung,
in: von Alemann, Ulrich/ Heinze, Rolf G./ Hombach, Bodo: Die Kraft der Region, Nordrhein-Westfalen in Europa,
Bonn 1990, S.15–31

von Alemann, Ulrich (2000): Vom Korporatismus zum Lobbyismus? Verbände zwischen Globalisierung,
Europäisierung und Berlinisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Jg. 50, Heft B 26/27, S. 3–6

von Alemann, Ulrich/ Brandenburg, Patrick (2000): Nordrhein-Westfalen. Ein Land entdeckt sich neu, Köln 2000.

von Alemann, Ulrich/ Münch, Claudia (2006): Europafähigkeit der Kommunen – Die lokale Ebene in der
Europäischen Union, Wiesbaden 2006.

von Alemann, Ulrich/ Gödde, Anne/ Hummel, Hartwig/ Münch, Claudia (Hrsg.) (2010): Handbuch Europa in
Nordrhein-Westfalen. Wer macht was in Nordrhein-Westfalen für Europa? Wiesbaden 2010.

Bertelsmann Stiftung: Workshops für Kommunen,

<http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-DOBEF16-1FE4676F/bst/hs.xsl/93396.htm>,
Stand: 12.07.2013

Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend: Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des
bürgerlichen Engagements in Deutschland,

<http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/buergerschaftliches-engagement-bericht-wzb-pdf,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>,
Stand: 30.07.2013

Bundesregierung: Der Vertrag von Lissabon stärkt die Kommunen,

<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Magazine/MagazinEuropapolitik/066/th-2-der-vertrag-von-lissabon-staerkt-die-kommunen.html>,
Stand: 25.06.2013

Bürogemeinschaft der Europabüros der bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen: „EU
- Förderung von Kommunalpartnerschaften in Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen – Bewährte Beispiele
und Herausforderungen ab 2014“ am Montag, 24. Juni 2013,

http://www.ebbk.de/user/eesy.de/eesy.de/ebbk/dwn/24.06.2013_Hintergrundpapier_EfBB.pdf,
Stand: 17.07.2013

CoR: Über den AdR,
<http://cor.europa.eu/de/about/Pages/index.aspx>,
 Stand: 27.06.2013

CoR: Members of the Committee of the Regions – Germany,
<http://memberspage.cor.europa.eu/Result.aspx?f=2&s=0&o1=0&o2=0&o3=0&co=DE>,
 Stand: 27.06.2013

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.: Handbuch Kommunale Engagementförderung im sozialen Bereich,
http://www.deutscher-verein.de/01-wir_ueber_uns/geschaeftsstelle/arbeitsfelder/stabsstelle-burgerschaftliches-engagement/pdf/handbuch-kommunale-engagementforderung-im-sozialen-bereich,
 Stand: 17.07.2013

Deutsche UNESCO-Kommission e.V.: Zukunftsfähige Kommunen: Chancen durch
http://www.bne-portal.de/fileadmin/unesco/de/02_UN-Dekade_20BNE/02_UN_Dekade_Deutschland/02_Dekade-Projekte/Kommunen_20der_20Weltdekade/Kommunen_2520Positionspapier.File.pdf,
 Stand: 17.07.2013, S. 5

Dick, Tabea (2013): Was verstehen Kommunen unter Europafähigkeit? – Anforderungsprofil für einen europafähigen Verwaltungsbediensteten, B.A.-Arbeit, Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen, Ludwigsburg 2013,
http://opus.bsz-bw.de/fh/bv/volltexte/2013/326/pdf/Bachelorarbeit_Dick_Tabea_ohne_Anschrift_mit_Anlagen.pdf,
 Stand: 02.08.2013

Diederich, Sandra (2006): Stille Zuschauer oder aktive Mitgestalter? Zur Rolle französischer Kommunen in Europa, in: von Alemann, Ulrich/ Münch Claudia: Europafähigkeit der Kommunen – Die lokale Ebene in der Europäischen Union, Wiesbaden 2006, S. 444–457

Europaaktive Kommune: Internetseite für Kommunen in Europa,
<http://www.europaaktivekommune.nrw.de/index.php?id=1>,
 Stand: 30.07.2013

Europäisches Parlament, Informationsbüro in Deutschland (2013): Wissen, Verstehen, Mitreden, Berlin 2013.

Europäische Union: Vertrag von Lissabon – Europa auf dem Weg ins 21. Jahrhundert. Der Vertrag auf einen Blick,
http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_de.htm,
 Stand: 08.07.2013

Gemeindeverzeichnis: Anzahl der Gemeinden in Deutschland am 31.12.2012,
<http://www.gemeindeverzeichnis.de/dtland/dtland.htm>,
 Stand: 30.06.2013

Hoffschulte, Heinrich (2006): Kommunen in Europa – die bürgernahe Basis in einem „Europa der vier Ebenen“, in: von Alemann Ulrich/ Münch Claudia: Europafähigkeit der Kommunen – Die lokale Ebene in der Europäischen Union, Wiesbaden 2006, S. 58-76

Jahn, Helmut M./ Derenbach, Rolf (2006): Der Ausschuss der Regionen (AdR) und die Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzip zugunsten der Regionen und Kommunen, in: von Alemann, Ulrich/ Münch, Claudia: Europafähigkeit der Kommunen – Die lokale Ebene in der Europäischen Union, Wiesbaden 2006, S. 48-57

Kempf, Udo (2003): Das politische System Frankreichs, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, 3. Auflage, Wiesbaden 2003, S. 301–348

Koalitionsvertrag 2010-2015 zwischen der NRWSPD und Bündnis 90/Die Grünen NRW: Gemeinsam neue Wege gehen, Düsseldorf Juli 2010, S.17

http://www.nrwspd.de/db/docs/doc_30009_201252317330.pdf,

Stand: 30.07.2013

Koalitionsvertrag 2012-2017 zwischen der NRWSPD und Bündnis 90/Die Grünen NRW: Verantwortung für ein starkes NRW – Miteinander die Zukunft gestalten

http://www.nrwspd.de/db/docs/doc_40518_2012121111516.pdf,

Stand: 04.07.2013

Köhn, Klaudia (2006): Von Reformen und Begriffsverwirrungen – Tschechiens lokale und regionale Ebene auf dem Weg in die europäische Mitbestimmung, in: von Alemann, Ulrich/ Münch Claudia: Europafähigkeit der Kommunen – Die lokale Ebene in der Europäischen Union, Wiesbaden 2006, S. 458–478

Kost, Andreas (2010): Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen, in: Wehling, Hans-Georg/ Kost, Andreas: Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland – eine Einführung, in: Kost, Andreas/ Wehling, Hans Georg (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern, 2. Auflage, Wiesbaden 2010, S. 231–254

Landua, Detlef (2012): Abschlussbericht zur difu-Umfrage: „EU-Aktivitäten von Städten, Gemeinden und Kreisen in Nordrhein-Westfalen,

http://www.europaaktivekommune.nrw.de/fileadmin/redakteure/dateien/Difu_EU-Zertifizierung-Abschlussbericht-end.pdf,

Stand: 30.07.2013

Leitermann, Walter (2006): Kommunale Interessenvertretung im Rahmen des Rates der Gemeinden und Regionen Europas, in: von Alemann, Ulrich/ Münch, Claudia: Europafähigkeit der Kommunen – Die lokale Ebene in der Europäischen Union, Wiesbaden 2006, S. 333–338

Ministerin des Landes für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes Nordrhein-Westfalen:

Auszeichnung „Europaaktive Kommune“.

<http://www.mbem.nrw.de/europa/europafaehigkeit/inhalte-des-leitprogramms.html>,

Stand: 06.07.2013

Münch, Claudia (2006): Optionen der kommunalen Interessenvertretung, in: von Alemann, Ulrich/ Münch, Claudia: Europafähigkeit der Kommunen – Die lokale Ebene in der Europäischen Union, Wiesbaden 2006, S. 356–382

Münch, Claudia (2006): Emanzipation der lokalen Ebene? Kommunen auf dem Weg nach Europa, Wiesbaden.

Netzwerk bürgerorientierter Kommunen in Deutschland: Leitbild Bürgerorientierte Kommune.

Orientierungsrahmen und Qualitätsmaßstab,

http://www.buergerorientierte-kommune.de/service/pdf/Leitbild_BK.pdf,

Stand: 30.07.13

Rau, Johannes (1990): Geleitwort, in: von Alemann, Ulrich/ Heinze, Rolf G./ Hombach, Bodo: Die Kraft der Region, Nordrhein-Westfalen in Europa, Bonn 1990, S. 11–14

Regierungserklärung der Ministerpräsidentin NRW, Hannelore Kraft, am 12.09.2012,

http://www.nrw.de/web/media_get.php?mediaid=24519&fileid=77398&sprachid=1,

Stand: 30.07.2013

Schmidt, Armando Garcia (o.J.): Entwicklung, Zertifizierung europafähige Kommune, Konzeptpapier der Bertelsmann Stiftung o.O., (Gütersloh 2011).

Struve, Tanja (2006): Die Bürogemeinschaft Europabüro der kommunalen Selbstverwaltung – Lobbyarbeit in Brüssel, in: von Alemann Ulrich/ Münch Claudia: Europafähigkeit der Kommunen – Die lokale Ebene in der Europäischen Union, Wiesbaden 2006, S. 339–355

Vodi ka, Karel (2010): Das politische System Tschechiens, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas, Wiesbaden 2010, S. 275–316

Wehling, Hans-Georg/ Kost, Andreas (2010): Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland – eine Einführung, in: Kost, Andreas/ Wehling, Hans Georg (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern, 2. Auflage, Wiesbaden 2010, S. 7–18

Wegweiser Bürgergesellschaft.de: Engagementförderung,

<http://www.buergergesellschaft.de/engagementfoerderung/lokale-ebene/103660/>

Stand: 30.07.2013

Impressum

© 2013 Bertelsmann Stiftung

Förderung kommunaler Europa-Arbeit

Prof. Dr. Ulrich von Alemann
Mitarbeit von Klaudia Köhn M.A.

Bertelsmann Stiftung
Carl Bertelsmann Straße 256
D-33311 Gütersloh, Germany
www.bertelsmann-stiftung.de

Gabriele Schöler
gabriele.schoeler@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 81-81205

Joachim Fritz-Vannahme
joachim.vannahme@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 81-81421

Grafische Gestaltung:
Lucid. Berlin

Titelbild:
© Bertelsmann Stiftung

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
Fax +49 5241 81-81999

Gabriele Schöler
Senior Project Manager
Programm Europas Zukunft
gabriele.schoeler@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 81-81205

Joachim Fritz-Vannahme
Director
Programm Europas Zukunft
joachim.vannahme@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 81-81421

www.bertelsmann-stiftung.de