

## **DIE LOKALE EBENE IN DER EUROPÄISCHEN UNION: HERAUSFORDERUNGEN UND CHANCEN KOMMUNALER EUROPAARBEIT**

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YEREL YÖNETİM DÜZEYİ:  
BELEDİYELERİN AB İLE İLGİLİ ÇALIŞMALARINDA  
ZORLUKLAR VE FIRSATLAR

Katharina Eckert<sup>1</sup>

### **ABSTRACT**

In diesem Artikel werden die Zusammenhänge zwischen der Europäischen Union und der lokalen Ebene in den Mitgliedstaaten beleuchtet. Der Begriff der Europabetroffenheit und die Neuerungen für die lokale Ebene durch den Vertrag von Lissabon werden erläutert. Nach der Darstellung der Anknüpfungspunkte für kommunale Interessenvertretung in Brüssel werden verschiedene Organisationsformen und Erfolgsfaktoren der kommunalen Interessenvertretung in Brüssel vorgestellt. Anschließend wird ein Perspektivwechsel in die kommunalen Verwaltungen hinein vorgenommen. Hier werden verschiedene innerkommunale Organisationsformen für Europaarbeit aufgezeigt und Maßnahmen vorgestellt, mit denen Europaarbeit innerhalb von Kommunen aufgebaut und intensiviert werden kann.

**Schlüsselbegriffe:** *Kommunen in der EU, Europabetroffenheit, Kommunale Europaarbeit, Vertrag von Lissabon.*

### **ÖZET**

Bu makalede, üye ülkeler bağlamında Avrupa Birliği ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler üzerinde durulmuş, Avrupa şüpheciliği ve Lizbon Anlaşması ile birlikte gelen yerel düzeydeki gelişimler ele alınmıştır. Brüksel'deki yerel temsille ilişkili noktalara değinildikten sonra, yerel çıkarlara ilişkin farklı örgütsel biçimler ve başarı faktörleri verilmiş, sonrasında ise yerel yönetimlerdeki perspektif değişimi buna uyarlanmıştır. Burada, çeşitli belediyeler-arası Avrupa çalışma örgütlenmesi biçimleri gösterilmiş, Çalışma Avrupa'sının yerel yönetimlerde kurulması ve güçlendirilmesine yönelik öneri ve önlemlere yer verilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Avrupa Birliği'nde Belediyeler, Avrupa Şüpheciliği, Belediye Avrupa Çalışması, Lizbon Anlaşması.

---

<sup>1</sup> Köln Üniversitesi, MA.

## **1. KOMMUNEN UND DIE EU: ZUSAMMENHÄNGE IM EU-MEHREBENENSYSTEM**

Wenn die Auswirkungen der Europäischen Union auf ihre Mitgliedstaaten aufgezeigt und erforscht werden, dann ist es wichtig, den Blick auf alle Ebenen des EU-Mehrebenensystems zu lenken, also auch auf die lokale Ebene. In den letzten Jahren hat sich jedoch sowohl in der kommunalen Praxis als auch in der Forschung zur Europäischen Integration gezeigt, dass hier Europäisierungs- und Multi-level Governance-Prozesse beobachtet werden können. Es wird allgemein eine Europabetroffenheit der lokalen Ebene festgestellt (vgl. Krautscheid 2009; Münch 2006; Wessels 2003; Marks et al. 1996; zu kommunalen Verwaltungen in der EU vgl. Wessels 2000). Das bedeutet nicht nur, dass kommunales Verwaltungshandeln durch Bestimmungen des Binnenmarktes betroffen ist. Auch die europäische Ebene entdeckt mehr und mehr die Vorteile, kommunale Interessenvertreter früh in den Gesetzgebungsprozess einzubinden und so eine reibungsfreie Implementation von europäischem Recht zu fördern. Dies führt zur Frage nach der Europafähigkeit von Kommunen. Es ist zu untersuchen, welche Kompetenzen und welcher Organisationsaufbau der kommunalen Europaarbeit förderlich sind, um den genannten Herausforderungen zu begegnen und die Chance von Kommunen nutzen zu können, zu aktiven Mitspielern im EU-Mehrebenensystem zu werden (vgl. Alemann/Münch 2006b).

Dieser Artikel bezieht sich in seinen Aussagen in erster Linie auf deutsche Kommunalverwaltungen. In Deutschland ist die kommunale Selbstverwaltung besonders stark ausgeprägt. Es wurden jedoch ähnliche Beobachtungen in allen Mitgliedstaaten der EU gemacht (H.Reynaert et al. 2011; Dieterich 2006; Köhn 2006; Kogge 2006; Münch 2006; Goldsmith/Klausen 1997).

Im Folgenden wird die Thematik aus verschiedenen Perspektiven dargestellt. Zunächst wird genauer beleuchtet, welche Zusammenhänge zwischen der Europäischen Union und der lokalen Ebene in den Mitgliedstaaten bestehen. Es wird auf die Betroffenheit der Kommunen von europäischer Gesetzgebung eingegangen, auf EU-Projekte und auf die Regional- und Strukturpolitik der EU. Dann wird die Einbettung der Kommunen im EU-Mehrebenensystem nach dem Vertrag von Lissabon dargestellt. Im darauf folgenden Abschnitt wird aufgezeigt, auf welchen Wegen Kommunen versuchen können, aktiv ihre Interessen auf europäischer Ebene zu vertreten und europäische Politik zu beeinflussen. Die zentralen Institutionen im politischen System der Europäischen Union, die Anknüpfungspunkte für lokale und regionale Akteure darstellen, werden aufgezeigt. Hieran knüpft direkt der nächste Aspekt an: Es werden verschiedene Organisationsformen und Erfolgsfaktoren der kommunalen

Interessenvertretung in Brüssel vorgestellt. Der Fokus liegt hier auf der gängigen Praxis und den von lokalen Akteuren in Brüssel wahrgenommenen Erfolgsfaktoren.

In Abschnitt erfolgt dann ein Perspektivwechsel in die kommunalen Verwaltungen hinein. Hier werden verschiedene innerkommunale Organisationsformen für Europaarbeit sowie bestehende Herausforderungen in klassischen Verwaltungen vorgestellt. Zuletzt werden dann – im Sinne von Handlungsoptionen – verschiedene Maßnahmen vorgestellt, mit denen Europaarbeit innerhalb von Kommunen aufgebaut und intensiviert werden kann. Die vorgeschlagenen Maßnahmen beruhen maßgeblich auf den Ergebnissen des Forschungsprojektes ‚euconet – Die Stadt Köln im EU-Mehrebenensystem‘.

## **2. DIE EUROPABETROFFENHEIT DER KOMMUNEN IN DER EU**

Der Begriff Europabetroffenheit umfasst verschiedene Zusammenhänge zwischen der europäischen und der lokalen Ebene. In der Literatur wird unterschieden zwischen direkter und strategischer Betroffenheit, beide umfassen die Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf die kommunale Ebene (vgl. Münch 2006:125–166). Eine direkte Betroffenheit liegt vor, da viele kommunale Aufgabenfelder in den Mitgliedstaaten der EU als deutlich von der EU beeinflusst einzuschätzen sind: zum Beispiel das Finanzwesen, die kommunale Wirtschaftsförderung, der örtliche Straßenverkehr und die kommunalen Eigenbetriebe (vgl. Beckmann et al. 2009:11). Vor allem in Deutschland, wo die kommunale Selbstverwaltung traditionell eine starke Position einnimmt, überschneiden sich viele Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge mit europäischem Recht, das zur Hauptrechtsquelle für die Kommunen geworden ist. Das gilt vor allem für das Vergaberecht, das Beihilferecht und das Wettbewerbsrecht. Unter den Begriff Europabetroffenheit fällt nicht nur die Implementation von europäischem Recht, sondern auch Überlappungen mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht. Hier kann von einer „Hauptgefechtlinie zwischen den Kommunen und der EU“ (Leitermann, 2009:4) bzw. von einem „Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl“ (Krautscheid 2009) ausgegangen werden.

Die strategische Betroffenheit von Kommunen umfasst Aspekte der Europabetroffenheit durch die europäische Regional- und Strukturpolitik, also die Verteilung und Umverteilung von Mitteln zwischen den Regionen. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass fast alle Bereiche kommunalen Handelns in Deutschland eine europäische Dimension haben

und das Thema Europa für Kommunen somit ein Querschnittsthema ist (vgl. Eckert et al. 2013:7).

Dieser in Forschung und Praxis immer wieder bestätigten Einschätzung steht jedoch die Eigenwahrnehmung von Verwaltungsmitarbeiter/-innen der lokalen Ebene selbst entgegen. Hier wird die faktisch bestehende europäische Dimension des eigenen Verwaltungshandelns oft gar nicht wahrgenommen (vgl. Eckert et al. 2013:51 f. Landua, 2012:6). In der öffentlichen Wahrnehmung wird sie oft kritisch bewertet. Es werden die Brüsseler Regelungswut und die Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung – und damit des Handlungsspielraums der lokalen Gebietskörperschaften – angemahnt. Europa wird dann als Bedrohung für die Kommunen wahrgenommen.

Die genannten Aspekte der Europabetroffenheit sind in durch den linken Pfeil von der europäischen hin zur lokalen Ebene dargestellt (top-down Perspektive). Es kann aber gleichzeitig auch eine gegenläufige Entwicklung festgestellt werden: Kommunen versuchen aktiv ihre Interessen auf der europäischen Ebene zu vertreten und in den Politikgestaltungsprozess einfließen zu lassen (bottom-up Perspektive). Auf diese Entwicklung wird in den Abschnitten und genauer eingegangen werden.

### **3. STÄRKUNG DER LOKALEN EBENE IN DER EU: DER VERTRAG VON LISSABON**

Der Vertrag von Lissabon hat für die lokale Ebene in der EU einige Veränderungen mit sich gebracht. Sie bilden den formalen Rahmen der kommunalen Europaarbeit in Brüssel und sollen deshalb im folgenden dargestellt werden.

Im Vertrag von Lissabon wird in Art. 4 Abs. 2 EUV das kommunale Selbstverwaltungsrecht anerkannt. Hier heißt es: „Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und **lokalen** Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.“<sup>2</sup> Außerdem wurde mit dem Vertrag von Lissabon das Subsidiaritätsprinzip explizit auf die lokale Ebene ausgeweitet (Art. 5 Abs. 3 EUV). Die verfahrensmäßige Sicherung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips wurde neu eingeführt; sie umfasst das Frühwarnsystem für Subsidiaritätsrügen und die Subsidiaritätsklage. Durch das Frühwarnsystem ist die Kommission verpflichtet, eine Folgenabschätzung ihrer Gesetzesentwürfe vorzunehmen und ihre

---

<sup>2</sup> Hervorhebung durch die Autorin.

Zuständigkeit zu begründen. Die Möglichkeit zu einem Gesetzesentwurf eine Subsidiaritätsrüge auszusprechen haben allerdings nur die nationalen Parlamente. Ist ein Rechtsakt in Kraft getreten besteht nach dem Subsidiaritätsprotokoll die Möglichkeit einer Subsidiaritätsklage vor dem Europäischen Gerichtshof. Für die kommunale Ebene ist hier vor allem das Klagerecht des Ausschusses der Regionen von Bedeutung. Hier kann von einem Drohpotential ausgegangen werden. Selbst wenn die Zahl der Klagen durch den Ausschuss der Regionen sich in Grenzen halten sollte, ist davon auszugehen, dass die Möglichkeit einer Klage dazu führt, dass kommunale Interessen in der prälegislativen Phase verstärkt berücksichtigt werden. Der Ausschuss der Regionen hat ein Netzwerk zur Subsidiaritätskontrolle aufgebaut und versucht so, Kommunen aktiv in die Subsidiaritätskontrolle miteinzubeziehen.<sup>3</sup>

#### **4. ANKNÜPFUNGSPUNKTE FÜR KOMMUNALE EUROPAARBEIT AUF EUROPÄISCHER EBENE**

In der Betrachtung der Zusammenhänge im europäischen Mehrebenensystem sind nicht nur – wie häufig angenommen – die europäische und die nationale Ebene von Bedeutung. Auch die regionale und lokale Ebene sind Teil des Politikgestaltungsprozesses im EU-Mehrebenensystem. Im Lauf der Vertragsentwicklung ist diese Verknüpfung immer stärker geworden und für Kommunen haben sich neue formale und informelle Zugänge zu Akteuren der regionalen, nationalen und EU-Ebene, aber auch zu anderen Kommunen in ganz Europa, entwickelt. Die verschiedenen Zugänge, und die sich daraus für kommunale Akteure ergebenden neuen Möglichkeiten, werden im Folgenden dargestellt.

Auf der lokalen Ebene besteht für Kommunen in der EU die Möglichkeit mit Partnerstädten und kommunalen Netzwerken zu europäischen Themen zusammenzuarbeiten. In kommunalen Netzwerken können lokale Akteure einerseits zu fachspezifischen europäischen Themen Erfahrungen austauschen, andererseits können die Netzwerke selbst durch Vertreter in Brüssel Lobbying für kommunale Interessen bei den europäischen Institutionen betreiben. Beispiele für solche kommunalen Netzwerke sind EUROCITIES, POLIS und der Rat der Gemeinden und Regionen Europas.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Vgl. Ausschuss der Regionen: Netzwerk zur Subsidiaritätskontrolle, online unter: <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx> (Stand: 29.03.2013).

<sup>4</sup> EUROCITIES: <http://www.eurocities.eu/>; POLIS: <http://www.polis-online.org/>; Rat der Gemeinden und Regionen Europas: <http://www.ccre.org/> (Stand: 06.03.2013).

Je nach Staatsaufbau der Mitgliedstaaten der EU sind die nächsten Anknüpfungspunkte für kommunale Europaarbeit die regionale und die nationale Ebene. In Deutschland können die Kommunen Kontakt zu den entsprechenden Landes- und Bundesministerien sowie zur Bundesregierung halten. Die Einflussmöglichkeiten für Kommunen auf europäische Themen werden über diese Wege aber als eher gering eingeschätzt, die Beteiligungsmöglichkeiten für Kommunen sind traditionell schwach ausgebaut.

Die wichtigsten Anknüpfungspunkte und Adressaten für kommunale Lobbyaktivitäten sind auf der europäischen Ebene zu finden – allen voran die Europäische Kommission (vgl. Diedrichs 2011; Wessels 2008:225–256). Sie hat das Monopol auf Gesetzesinitiativen und ist aufgrund ihres vergleichsweise schlanken Administrationsapparates auf Expertenwissen angewiesen. Das Interesse am Austausch beruht demnach auf Gegenseitigkeit: lokale Akteure leisten hier Aufklärungsarbeit über mögliche Folgen von europäischer Gesetzgebung für die lokale Ebene und versuchen Einfluss zu nehmen, gleichzeitig ist die Kommission stark daran interessiert durch eine frühzeitige Einbindung der Interessenvertreter die Akzeptanz von Gesetzesinitiativen in den Mitgliedstaaten zu erhöhen (vgl. Eckert et al. 2013, 38; Leitermann 2009; Nutzenberger 2007; Strohmeier 2007).

Auch das Europäische Parlament ist ein wichtiger Anknüpfungspunkt für lokale Akteure. Es hat im Lauf der Vertragsentwicklung in der EU immer mehr Beteiligungsrechte gewonnen und nimmt heute im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren eine zentrale Position ein (vgl. Maurer 2011; Wessels 2008:119–154). Kommunale Akteure können gegenüber den Mitgliedern des Europäischen Parlaments wie bei der Kommission Lobbyarbeit betreiben und ihr Expertenwissen zur Verfügung stellen (vgl. Eckert et al. 2013, 38; Nutzenberger 2007, 149, 154).

Mit der Einrichtung des Ausschusses der Regionen haben Kommunen auf europäischer Ebene erstmals vertraglich formalisierte Beteiligungsmöglichkeiten erhalten (vgl. Mittag 2011; Wessels 2008, 290–295). Die Anzahl von lokalen im Verhältnis zu regionalen Mitgliedern der Delegationen variiert stark zwischen den Mitgliedstaaten. Insgesamt überwiegen seit der Osterweiterung die kommunalen Vertreter (193 inkl. intermediärer Ebene) gegenüber 124 regionalen Vertretern – die deutschen Kommunen sind jedoch mit nur drei von 24 deutschen Vertretern stark unterrepräsentiert (vgl. Münch 2006, 108f). Die Rolle des Ausschusses der Regionen wurde mit dem Vertrag von Lissabon und den neuen Bestimmungen zum Subsidiaritätsprinzip gestärkt, er gehört aber insgesamt eher zu den schwächeren Akteuren im Politikgestaltungsprozess der EU.

## **5. KOMMUNALE INTERESSENVERTRETUNG IN BRÜSSEL – ORGANISATIONS UND ERFOLGSFAKTOREN**

In der kommunalen Praxis haben sich verschiedene Organisationsformen kommunaler Interessenvertretung in Brüssel etabliert. Sie haben die Aufgabe Kontakt zu den oben genannten Institutionen herzustellen und eine Einflussnahme auf den Politikgestaltungsprozess in der EU zu ermöglichen. Die vorgestellten Formen der Interessenvertretung verfolgen verschiedene Ziele und haben sich verschiedene Arbeitsweisen zu Eigen gemacht.

Ein erfolgreiches Modell der kommunalen Interessenvertretung sind kommunale Netzwerke auf europäischer Ebene (vgl. Eckert et al. 2013, 44–49; Matyja 2007). Beispiele hierfür sind die Fachnetzwerke EUROCITIES und POLIS sowie der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE). Hier ist es für Städte aus ganz Europa möglich zu fachspezifischen Themen zusammenzuarbeiten und Positionen zu entwickeln. Durch den Kontakt zu europäischen Institutionen können Expertise und kommunale Interessen in den Politikgestaltungsprozess der EU einfließen. Aus Sicht der Kommunen liegt der Vorteil hier in der Möglichkeit fachspezifisch zu arbeiten und durch den europaweiten Zusammenschluss eine höhere Schlagkraft der Argumente bei den europäischen Institutionen zu erzielen. Gleichzeitig senkt ein Netzwerk die Kosten der Kontaktpflege und inhaltlichen Arbeit für einzelne Kommunen. Durch Mitarbeiter der Netzwerke in Brüssel werden Kontakte kontinuierlich gepflegt, für Außenstehende sind Ansprechpartner klar erkennbar. Die Kommission bevorzugt die Zusammenarbeit mit solchen Netzwerken, da bereits eine Konsensfindung unter den Kommunen stattgefunden hat. Genau dieser Aspekt wird jedoch von kommunalen Akteuren als nachteilig empfunden, wenn sie zu einem bestimmten Thema eine Position einnehmen, die nicht dem Konsens entspricht. Spezifische Interessen können auf diesem Weg nur schlecht vertreten werden.

Ein weiteres Modell der kommunalen Interessenvertretung in Brüssel ist die Einrichtung von Büros direkt in Brüssel (vgl. Eckert et al. 2013, 39–44). Dieses Modell wird bereits von verschiedene europäischen Großstädten, Regionen und kommunalen Zusammenschlüssen verfolgt. Als prominentes Beispiel sei hier das Büro der kommunalen Spitzenverbände<sup>5</sup> der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen genannt. Die Mitarbeiter verstehen sich als Frühwarnsystem bzw. Horchposten, von dem aktuelle

---

<sup>5</sup> Kommunale Spitzenverbände sind freiwillige Zusammenschlüsse von kommunalen Gebietskörperschaften (Landkreise, Städte, Gemeinden). In Deutschland gibt es drei große kommunale Spitzenverbände: Den Deutschen Städtetag (DST), den Deutschen Landkreistag (DLT) und den Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB).

Prozesse und Diskurse zur europäischen Gesetzgebung beobachtet und auf Auswirkungen auf die Kommunen hin geprüft werden. Zum anderen verstehen sie sich als Interessenvertretung der Kommunen gegenüber den europäischen Institutionen. Der Vorteil eines eigenen Büros direkt in Brüssel wird von den Akteuren darin gesehen, dass eigene Schwerpunkte in Europafragen ohne eine weitere Konsensfindung in größeren Verbänden direkt bei den europäischen Institutionen vertreten werden können. Gleichzeitig ist durch den direkten Zugang zu Informationen eine intensivere Unterstützung der eigenen Kommunen möglich. Durch die Bürogemeinschaft können gemeinsame Interessen gebündelt werden. Die thematische Arbeitsteilung ermöglicht es, dass Themen von Fachexperten intensiver bearbeitet werden. Weitere Beispiele für ein solches Büro sind das Europabüro der Region Stuttgart, das Europabüro der Region Toscana und das Europabüro von London.<sup>6</sup>

Im Rahmen des Forschungsprojektes euconet haben die befragten Akteure in kommunalen Interessenvertretungen in Brüssel verschiedene Erfolgsfaktoren für ihre Arbeit genannt (vgl. Eckert et al. 2013, 45–49). Wichtigster Erfolgsfaktor ist es, das Lobbying als Prozess des Gebens und des Nehmens in der Zusammenarbeit mit Brüsseler Akteuren zu sehen. Gegeben wird den europäischen Institutionen – vor allem der Kommission – die Einschätzung der Folgen von Gesetzesvorhaben für die kommunale Praxis bzw. der Hinweis auf mögliche Probleme bei der Umsetzung. Ein weiterer Erfolgsfaktor ist die Rückbindung zu den lokalen Akteuren, deren Interessen vertreten werden sollen. Nur durch einen engen Austausch können relevante Informationen schnell und zuverlässig in beide Richtungen fließen. Weiterhin wichtig ist die richtige Personalwahl. Nur Mitarbeiter, die nicht zu stark in hierarchischem Denken – das auf der lokalen Ebene vorherrscht – verhaftet bleiben, sondern sich den Herausforderungen des Denkens und Handelns in Netzwerken stellen, können erfolgreich auf dem Brüsseler Parkett bestehen. Selbstverständlich sind hierzu auch sehr gute Fremdsprachkenntnisse notwendig (vgl. Eckert et al. 2013, 46 f. Nutzenberger 2007)

## **6. INNERKOMMUNALE ORGANISATIONSFORMEN FÜR EUROPAARBEIT**

---

<sup>6</sup> Europabüro der Region Stuttgart, online unter: <http://eu.region-stuttgart.de/europabuero/>; Europabüro der Region Toscana, online unter: <http://www.regione.toscana.it/>; Europabüro London, online unter: <http://www.london.gov.uk/mayor-assembly/mayor/working-in-europe>; eine hilfreiche Übersicht über regionale und lokale Interessenvertreter aus ganz Europa in Brüssel findet sich hier: [http://lobbyismus.karsten-wenzlaff.de/index.php/Liste\\_der\\_Regionalb%C3%BCros\\_in\\_Br%C3%BCssel#Toscana](http://lobbyismus.karsten-wenzlaff.de/index.php/Liste_der_Regionalb%C3%BCros_in_Br%C3%BCssel#Toscana) (Stand 30.03.2013).

Bei der Analyse von Chancen und Herausforderung für kommunale Europaarbeit darf ein Blick in die Städte nicht fehlen. Die Ansiedlung und Einbindung von Europaarbeit im politisch-administrativen System von Kommunen ist zentral für deren Erfolg. In der deutschen kommunalen Praxis haben sich verschiedene Modelle etabliert. Generell steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Europaarbeit in der Kommune vorhanden ist, mit ihrer Größe (vgl. Landua 2012). Europaarbeit stellt zwar auch für größere Städte noch keine Selbstverständlichkeit dar, da sie nicht zu den kommunalen Pflichtaufgaben in Deutschland gehört. Es ist aber zu beobachten, dass sie auf der lokalen Ebene in den letzten Jahren und Jahrzehnten stetig gestiegen ist (vgl. Eckert 2012; Beckmann et al. 2009; Alemann/Münch 2006a). Dies ist vor allem auf die oben bereits dargelegte stetig wachsende Europabetroffenheit zurückzuführen. Europaarbeit kann viele verschiedene Tätigkeiten umfassen, die von Stadt zu Stadt variieren. Zur Europaarbeit gehört die Pflege von Netzwerken und Kontakten zu EU-spezifischen Themen, aber auch die Pflege von Städtepartnerschaften, die Durchführung von EU-Projekten sowie die Information der Bürgerinnen und Bürger zu europäischen Themen (vgl. Landua 2012:10).

In der Regel wird Europaarbeit – wie bereits dargelegt – als Querschnittsaufgabe verstanden. Die Ansiedlung von Europaarbeit variiert zwischen zentralen und dezentralen Formen. In vielen Städten, die Europaarbeit betreiben, ist sie zentral angesiedelt. Es gibt dann eine für Europaarbeit zuständige Stelle oder sogar eine Europabeauftragte bzw. einen Europabeauftragten. In der Stadt Köln beispielsweise ist der Europabeauftragte mit dem Europabüro zentral beim Amt des Oberbürgermeisters angesiedelt und nicht in einem der Dezernate (Eckert et al. 2013:58–68).

In der Praxis zeigt sich, dass die zentral angesiedelte Europaarbeit nur dann funktionieren kann, wenn eine intensive Zusammenarbeit mit den dezentralen Verwaltungseinheiten gepflegt wird. Dies stellt eine besondere Herausforderung in der stark hierarchischen Struktur der Verwaltungspraxis dar. Das zentral angesiedelte Europabüro ist den dezentralen Einheiten gegenüber nicht weisungsbefugt. Dass es sich bei Europaarbeit um eine freiwillige und nicht um eine kommunale Pflichtaufgabe handelt, erschwert die Situation. Die dezentrale Europaarbeit ist wichtig, da beispielsweise EU-Projekte direkt in den Fachabteilungen durchgeführt werden. Das zentrale Europabüro kann hier nur unterstützend bei der Antragsstellung mitwirken. Für die Stadt Köln konnte festgestellt werden, dass die verschiedenen Dezernate sehr unterschiedlich stark in europäische Angelegenheiten miteingebunden waren (vgl. Eckert et al. 2013:66). Grundlegende Voraussetzung für die dezentrale Europaarbeit einer Kommune ist die Europafähigkeit der dezentralen Verwaltung. Hierzu gehören

Sprachkenntnisse, Kenntnisse über den europäischen Politikgestaltungsprozess sowie zur Beantragung und Verwaltung von EU-Projekten. In dem geschilderten Zusammenspiel von zentraler und dezentraler Europaarbeit übernimmt das zentrale Europabüro eine Dienstleistungs- und Koordinationsfunktion für die dezentralen Einheiten.

Eine weitere wichtige Aufgabe eines zentralen Europabüros ist die Netzwerkarbeit für die jeweilige Kommune. Es kann hier eine Vermittlerrolle einnehmen und Verbindungen für die Stadtverwaltung zu europäischen Akteuren und Netzwerken herstellen. Auch in dieser Funktion ist das Zusammenwirken von zentraler und dezentraler Europaarbeit von großer Wichtigkeit. Bleibt die langfristige Pflege von Kontakten allein in der Verantwortlichkeit des Europabüros, besteht die Gefahr eines Flaschenhals-Effekts – das Europabüro kann auf Dauer einerseits mit der Menge von Kontakten überlastet sein, andererseits kann das notwendige Know-How zur Pflege von fachspezifischen Kontakten fehlen. Um dies zu vermeiden, können die fachspezifischen Kontakte von den jeweiligen Fachstellen in der Verwaltung gepflegt und ausgebaut werden (vgl. Eckert et al. 2013:156).

Es gibt auch Städte, in denen die Europaarbeit an einem dezentralen Punkt angesiedelt ist. Das gilt beispielsweise für die Stadt Düsseldorf, hier gibt es im Bereich der Wirtschaftsförderung Mitarbeiter für Europaangelegenheiten.<sup>7</sup> Bei einer dezentralen Ansiedlung wird von vielen befragten kommunalen Interessenvertretern angenommen, dass das Thema Europa nicht in seiner vollen Bandbreite als Querschnittsthema bearbeitet wird, sondern auf den Bereich der Wirtschaftsförderung beschränkt bleibt (vgl. Eckert et al. 2013, 67 f.).

## **7. HANDLUNGSOPTIONEN VON KOMMUNEN FÜR EINE ERFLOG**

Im vorangegangenen Abschnitt wurde gezeigt, dass Europaarbeit in einer Kommune vor allem dann gut funktioniert, wenn auch die dezentralen Verwaltungseinheiten über eine starke Europakompetenz verfügen. Um diese zu stärken, können verschiedene Maßnahmen ergriffen werden, die im folgenden dargestellt werden.

Die Schulung von Verwaltungsmitarbeitern zu europäischen Themen ist ein wichtiger Schritt hin zu einer funktionierenden kommunalen Europaarbeit. So ist es nicht notwendig, zusätzliches Personal für die Europaarbeit einzustellen, das dann nur schlecht in fachspezifischen Fragen

---

<sup>7</sup> Europaarbeit der Stadt Düsseldorf, online unter:  
<http://www.duesseldorf.de/europa/index.shtml> (Stand: 31.03.2013).

reagieren kann. Da es sich beim Thema Europa für Kommunen um ein Querschnittsthema handelt, ist es sinnvoll, in allen Bereichen und auf allen Ebenen der Verwaltung die Mitarbeiter für die europäischen Aspekte ihrer Verwaltungstätigkeit zu sensibilisieren und mit dem notwendigen Hintergrundwissen über europäische Zusammenhänge, in denen sie ohnehin agieren, zu schulen. Es ist von Bedeutung, für Mitarbeiter Anreize zu schaffen, sich schulen zu lassen und die europäische Dimension der eigenen Tätigkeit wahrzunehmen. Noch früher setzt der Gedanke an, schon in der Ausbildung von Kommunalbeamten die europäische Dimension des Verwaltungshandelns fest zu verankern. Bei der Personalauswahl können Sprachkenntnisse und Grundkenntnisse zur Europabetroffenheit von Kommunen Kriterien sein.

Für den Ausbau der Europakompetenz in einer Kommune können EU-Projekte ein guter Wegbereiter sein. Hier besteht für die Mitarbeiter die Möglichkeit, Kontakt zu Mitarbeitern aus anderen Kommunalverwaltungen aus ganz Europa zu bekommen sowie zu Mitarbeitern der europäischen Institutionen. Es können Best-Practice Modelle und fachspezifisches Know-How ausgetauscht werden. Auch die Städtepartnerschaften stellen einen guten Ausgangspunkt dar, um mit anderen kommunalen Akteuren in Kontakt zu kommen und gemeinsam EU-Projekte beantragen zu können.

Als dritte Handlungsoption kann die Priorisierung von Europaarbeit in der Kommune generell genannt werden. In der Stadt Köln zeigt sie sich beispielsweise durch die Einführung der ‚Geschäftsanweisung Internationale Angelegenheiten‘. Hier sind Ziele und Aufgabenzuweisungen der internationalen und europäischen Arbeit festgelegt. Dies führt zu einer höheren Priorität der Thematik. Gleichzeitig werden Formen des innerkommunalen Austauschs zu europäischen Themen festgeschrieben. In der Stadt Köln wurde beispielsweise mit der Geschäftsanweisung die ‚Internationale Runde‘ eingeführt (Stadt Köln 1997, 3). Sie ist das Koordinationsgremium der Verwaltung für die Schwerpunkte der städtischen Europa- und internationalen Zusammenarbeit und soll mindestens einmal im Jahr tagen. Ihr wird zwar keine Entscheidungsbefugnis eingeräumt, sie dient aber als strategisches Forum zur Abstimmung von Aktivitäten und Zielen der gesamten Verwaltung. Teilnehmer der Internationalen Runde in Köln sind unter anderen der Europabeauftragte, Beauftragte aus allen Dezernaten, politische Repräsentanten der Stadt Köln für internationale Netzwerke sowie Ratsmitglieder (vgl. Eckert et al. 2013, 82 f.).

## **FAZIT**

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Thema Europa für Kommunen sowohl Herausforderungen als auch Chancen mit sich bringt. Die Herausforderungen sind – wie oben aufgezeigt – vielfältig: Die EU ist zu Hauptrechtsquelle für die kommunale Ebene geworden, die kommunale Selbstverwaltung steht teilweise im Widerspruch mit den Regelungen zum europäischen Binnenmarkt, die lokale und regionale Ebene sind Ziel der europäischen Regional- und Förderpolitik. Auch innerhalb der Kommunen sind zahlreiche Herausforderungen zu bewältigen um auf diese Europabetroffenheit zu reagieren: Die Mitarbeiter müssen geschult werden um die europäische Dimension ihres Verwaltungshandelns zu erkennen und ihr gerecht zu werden, es müssen neue Organisationsformen für Europaarbeit innerhalb der Kommunen gefunden werden. Die Chance im Thema Europa liegt für die kommunalen Akteure darin, dass sie von einer reinen Ausführungsinstanz zum aktiven Mitspieler im EU-Mehrebenensystem werden können. Die neuen Formen des Regierens auf der europäischen Ebene (vgl. Diedrichs et al. 2011; Radaelli 2008; Marks/Hooghe 2004) erlauben es staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren anderer Ebenen, sich am Politikgestaltungsprozess zu beteiligen und ihre eigenen Interessen zu vertreten. Die europäischen Institutionen, allen voran die Europäische Kommission, nutzen das Expertenwissen von lokalen Interessenvertretern um vorab eine hohe Akzeptanz und reibungslose Implementation ihrer Gesetzesinitiativen zu fördern. Immer mehr Kommunen in Europa nutzen diese Möglichkeiten durch verschiedene Formen der Interessenvertretung, der Vertrag von Lissabon hat die Stellung der lokalen Ebene im EU-Mehrebenensystem zusätzlich gestärkt.

## **LITERATUR**

ALEMANN, Ulrich von/MÜNCH, Claudia, 2006a: Einleitung - Steigerung der kommunalen Europafähigkeit, in: *Alemann, Ulrich von/Münch, Claudia* (Eds.), *Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 16–22.

ALEMANN, Ulrich von/MÜNCH, *Claudia*, 2006b: *Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

BECKMANN, Klaus/BUNZEL, Arno/SCHMIDT-EICHSTAEDT, Gerd, 2009: Städte im europäischen Verfassungssystem. Dokumentation des Symposiums des Deutschen Städtetages und des Deutschen Institutes für Urbanistik, in: *Difu-Impul*.

DIEDRICH, Udo, 2011: Europäische Kommission, in: *Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang* (Eds.), *Europa von A bis Z*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 148–161.

DIEDRICH, Udo/REINERS, Wulf/WESSELS, Wolfgang, 2011: *The dynamics of change in EU governance*, Cheltenham, U.K: Edward Elgar.

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

ECKERT, Katharina, 2012: Kommunen in der Europäischen Union, in: *Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang* (Eds.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2012*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 367–368.

ECKERT, Katharina/HEUER, Christoph/SCHUBERT, Herbert/SPIECKERMANN, Holger/et al., 2013: *Die Stadt Köln als kommunaler Akteur im EU-Mehrebenensystem nach dem Vertrag von Lissabon. Veränderte Opportunitätsstrukturen und Netzwerkpfade zur europäischen Politikgestaltung (im Erscheinen)*, Köln: Verlag Sozial • Raum • Management.

GOLDSMITH, Michael J F/KLAUSEN, K K, 1997: *European integration and local government*, Cheltenham: Elgar.

H.REYNAERT/Steyvers, K./VAN BEVER, E., 2011: *The road to Europe: Main street or backward alley for local governments in Europe?*, Brügge: Vanden Broele Publishers.

KOGGE, Tobias, 2006: Die Kommunale Selbstverwaltung in Polen, in: *Alemann, Ulrich von/Münch, Claudia* (Eds.), *Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 437–443.

KÖHN, Klaudia, 2006: Von Reformen und Begriffsverwirrungen - Tschechiens lokale und regionale Ebene auf dem Weg in die europäische Mitbestimmung, in: *Alemann, Ulrich von/Münch, Claudia* (Eds.), *Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 458–476.

KRAUTSCHEID, Andreas, 2009: *Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl: eine sektorspezifische*

BETRACHTUNG 1. ed., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden.

LANDUA, Detlef, 2012: Abschlussbericht zur Difu-Umfrage: „EU-Aktivitäten von Städten, Gemeinden und Kreisen in Nordrhein-Westfalen“ *Deutsches Institut für Urbanistik* (Ed.), Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.

LEITERMANN, Walter, 2009: Die Konsultation der Kommunalen Spitzenverbände in den Verfahren zum Erlass von Richtlinien und Verordnungen in der EU, in: *Beckmann, Klaus/Bunzel, Arno/Schmidt-Eichstaedt, Gerd* (Eds.), Städte im europäischen Verfassungssystem. Dokumentation des Symposiums des Deutschen Städtetages und des Deutschen Institutes für Urbanistik. Berlin, 39–42.

MARKS, Gary/HOOGHE, Liesbet, 2004: Contrasting Visions of Multi-level Governance, in: *Bache, Ian/Flinders, Matthew* (Eds.), Multi-level Governance. Oxford: Oxford Univ. Press, 15–30.

MARKS, Gary/HOOGHE, Liesbet/BLANK, Kermit, 1996: European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance, in: *Journal of Common Market Studies* 34, 341–378.

MATYJA, Mirsoslaw, 2007: Interessenverbände im Entscheidungsprozess der Europäischen Union, in: *Kleinfeld, Ralf/Zimmer, Annette/Willems, Ulrich* (Eds.), Lobbying. Strukturen, Akteure, Strategien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 148–169.

MAURER, Andreas, 2011: Europäisches Parlament, in: *Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang* (Eds.), Europa von A bis Z. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 204–214.

**Abbildung: Kommunen im EU-Mehrebenensystem**



**Quelle:** Eigene Darstellung