

## Die baden-württembergischen Kommunen in der Europäischen Union

Tobias Schächtelin

---

**W**enn es um die Europapolitik Baden-Württembergs geht, dann stellt sich die Frage nach der Rolle und Stellung der Kommunen: Ist Europa auch in den Rathäusern angekommen? Und gehört es dort überhaupt hin? Kommunalpolitik hat auf den ersten Blick nicht unbedingt mit der Europäischen Union (EU) zu tun. Noch 1993 ergab eine Studie unter Kommunalbediensteten in Deutschland, dass die EU eher eine kleine Rolle im politischen Alltagsgeschäft der Kommunen spielt.<sup>1</sup> Umgekehrt spielten bis Ende der 1980er Jahre kommunale Interessen auf der EU-Ebene kaum eine Rolle.<sup>2</sup>

Durchsucht man das baden-württembergische Kommunalrecht nach Bezügen zur EU, so wird man lediglich an einer Stelle fündig: beim Wahlrecht. Laut Gemeindeordnung sind es nach § 14 Abs. 1 die Bürger, die zu den Gemeindewahlen wahlberechtigt sind. Bürger sind nach § 12 Abs. 1 Deutsche im Sinne von Art. 116 Grundgesetz (GG) sowie Unionsbürger, also Staatsangehörige anderer EU-Mitgliedstaaten. Mit dem Vertrag von Maastricht wurde 1992 die „Unionsbürgerschaft“ (Art. 17 ff. EG-Vertrag i. d. F. von Nizza) und das damit zusammenhängende aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen (Art. 19 Abs. 1 EG-Vertrag) eingeführt. Die entsprechende Richtlinie (94/80/EG) wurde in Baden-Württemberg im November 1995 durch das „Gesetz über die Teilnahme von Unionsbürgern an kommunalen Wahlen und Abstimmungen“ umgesetzt. Vereinfacht gesagt, wurde

- 
- 1 Karsten Zimmermann: „Cities for growth, jobs and cohesion“. Die implizite Stadtpolitik der EU, in: Hubert Heinel/Angelika Vetter (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden 2008, S. 79–102, hier S. 79.
  - 2 Angelika Vetter/Gábor Soós: Kommunen in der EU, in: Oscar W. Gabriel/Sabine Kropp: Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, 3. Aufl. Wiesbaden 2008, S. 579–605, hier S. 597.

so durch die EU der Kreis der Personen erweitert, der bei Kommunal- und Bürgermeisterwahlen wahlberechtigt und wählbar ist.

Das Beispiel verdeutlicht, wie stark die Kommunen von der Rechtsetzung der EU betroffen sind und wie sehr dies die kommunale Autonomie beeinflussen kann. So war mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1987 und der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes 1992 eine „Flut“ von Richtlinien verbunden, die es auf kommunaler Ebene umzusetzen galt.<sup>3</sup> Spätestens ab diesem Zeitpunkt konnte die EU keine kleine Rolle im politischen Alltagsgeschäft der Kommunen mehr spielen. Heutzutage steht die „Europabetroffenheit“ der Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg angesichts der Regelungsdichte und -tiefe durch EU-Rechtsvorschriften außer Frage: Die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (92/43/EWG) greift direkt in die Planungshoheit der Kommunen als Träger der Bauleitplanung ein. Zur Umsetzung der Feinstaub-Richtlinie (1999/30/EG) waren die Erarbeitung von Luftreinhalte- und Aktionsplänen und die Einrichtung von Umweltzonen in bisher 15 baden-württembergischen Städten erforderlich. Die Dienstleistungs-Richtlinie (2006/123/EG) verpflichtet die Kommunalverwaltung (als „zuständige Behörde“) zur Einführung einer elektronischen Verfahrensabwicklung bis Ende 2009. Dies sind nur einige aktuelle Beispiele dafür, wie (sehr) sich EU-Richtlinien auf kommunale Aufgabenbereiche auswirken. Ist angesichts des Einflusses auf Aufgabenbereiche der Gemeinden ein Schutz der kommunalen Selbstverwaltung vonnöten? Oder muss diese gar als „Opfer des Binnenmarktes“ gesehen werden?

Staatsrechtlich gehören die Kommunen im föderalen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland zur Ebene der Länder. In Art. 71 Abs. 1 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (LV) wird den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung gewährleistet, damit sie ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung regeln und ausführen können. Auch das Grundgesetz bestimmt in Art. 28 Abs. 2, dass den Gemeinden das Recht gewährleistet sein muss, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Ange-

---

3 Ebd.

sichts der Einschätzung,<sup>4</sup> dass zwei Drittel der auf EU-Ebene getroffenen Entscheidungen und Regelungen die Kommunen direkt oder indirekt betreffen, ist die Frage berechtigt, ob das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden durch diese verfassungsrechtliche Verankerung bereits „europafest“ ist.

Die Kommunen fordern den Schutz dieses Rechts auf europäischer Ebene schon lange, zumal die bisherigen EG- und EU-Verträge dies nicht vorsahen. 1985 wurde im Rahmen des Europarates die „Europäische Charta der Kommunalen Selbstverwaltung“ verabschiedet und mittlerweile von 44 Staaten ratifiziert. Sie ist völkerrechtlich bindend und sieht weitreichende Schutzverpflichtungen hinsichtlich der kommunalen Selbstverwaltung vor. Mit dem Vertrag von Lissabon verpflichtet sich auch die EU erstmals zur Achtung der lokalen Selbstverwaltung in den Mitgliedstaaten (Art. 4 Abs. 2 EU-Vertrag i. d. F. von Lissabon), führt Elemente der partizipativen Demokratie ein und sieht einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden sowie deren Anhörung durch die Kommission vor (Art. 11 Abs. 2 f. EU-Vertrag).<sup>5</sup>

Selbst wenn damit ein Stück weit der oft genannten „Kommunenblindheit“ der EU widersprochen wird, so bleibt Politik und Verwaltung in den Rathäusern doch mit der Situation konfrontiert, dass sie den Herausforderungen von europäischer Integration und Binnenmarkt begegnen müssen. Man kann von der Notwendigkeit einer „Europafähigkeit“ der Kommunen sprechen. Im Folgenden soll dieser Frage, nämlich wie (gut) sich die baden-württembergischen Kommunen auf Europa eingestellt haben, nachgegangen werden. Das Land Baden-Württemberg definiert Europafähigkeit als die Fähigkeit eines politischen Akteurs, die eigenen europapolitischen Interes-

---

4 Diese Zahl taucht in fast allen Beiträgen zum Einfluss der EU auf die Kommunen auf, ohne dass sie empirisch belegt wird. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass sie der Realität recht nahe kommt. Im Jahr 1991 waren nach Aussage des Deutschen Städtetages 120 von 280 europäischen Richtlinien zum gemeinsamen Binnenmarkt letztlich, wenn auch häufig vermittelt über Landesrecht, von den Kommunen umzusetzen; vgl. Roland Sturm/Heinrich Pehle: Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. Wiesbaden 2005, S. 117.

5 Die „kommunale Dimension“ im Vertrag von Lissabon (und zuvor im Entwurf des Verfassungsvertrags) kann dabei als Erfolg der Lobbyarbeit Kommunalen Spitzenverbände gesehen werden; vgl. Uwe Zimmermann: Von der EU-Verfassung zum Vertrag von Lissabon – Zu den kommunalen Rechten im EU-Reformvertrag, in: Kommunaljurist (KommJur) 5 (2008), Nr. 2, S. 41–47.

sen auf nationaler beziehungsweise europäischer Ebene bestmöglich zu vertreten und durchzusetzen (aktiv-agierend), aber auch, EU-Recht optimal umzusetzen und eine EU-kompatible Rechtsordnung zu haben (passiv-reagierend).<sup>6</sup> Daraus lässt sich folgern, dass die Kommunen aktiv auf europäischer Ebene tätig werden müssen, um ihre eigenen Interessen zu vertreten und ihr Recht auf Selbstverwaltung zu schützen. Und die Kommunen müssen ihre eigene Verwaltung „europafit“ machen und sich den Anforderungen zur Umsetzung des EU-Rechts anpassen.

## **Europa in den Kommunen – Herausforderung für die Verwaltung**

Mit dem einheitlichen Binnenmarkt waren es auf kommunaler Ebene zunächst die Verwaltungen in den Rathäusern, die reagieren mussten. Der Einfluss der EU auf die kommunalen Aufgabenfelder erforderte sowohl strukturelle als auch personelle Anpassungsleistungen. Insbesondere im Laufe der 1990er Jahre haben die EU-Aktivitäten der Städte und Gemeinden deutlich zugenommen. Dieser Trend hat sich weiter verstärkt.<sup>7</sup> Als Ausdruck der erforderlichen Anpassungsleistungen kann zum Beispiel die Einrichtung der Stelle eines Europakoordinators oder eines Europabeauftragten gesehen werden, deren Aufgaben folgendermaßen zusammengefasst werden können:

- Beschaffung, Aus- und Bewertung sowie verwaltungsinterne Weiterleitung relevanter EU-Informationen;
- Aufbau eines Netzwerks an Kontakten, um Informations- und Kommunikationskanäle zu sichern;
- Kontakte zu lokalen (Projekt-)Partnern, zum Beispiel Wirtschaftsunternehmen, Schulen und Hochschulen, Vereine und Verbände, Parteien und Interessengruppen;

---

<sup>6</sup> Vgl. <http://www.baden-wuerttemberg.de/de/Europafaehigkeit/85809.html> (20.01.2009).

<sup>7</sup> Vgl. die Studien des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) von Werner Heinz/Thomas Franke: EU-Aktivitäten deutscher Städte und Gemeinden, Berlin 1997; Werner Heinz u. a.: EU-Aktivitäten deutscher Städte und Gemeinden, Berlin 2005.

- Entwicklung – auch in Zusammenarbeit mit den lokalen Partnern – von Strategien zum verstärkten EU-Engagement (Städtepartnerschaften, Akquirierung von Fördermitteln usw.);
- Ansprechpartner für alle kommunalen Ämter und Dienststellen sowie Etablierung der EU als Bezugsrahmen für deren Handlungsorientierungen;
- selbstständige Beobachtung des Politikfeldes EU.

Darüber hinaus kann eine solche Europastelle auch gegenüber der Öffentlichkeit sowie den Bürgern auftreten und dazu beitragen, den europäischen Gedanken zu kommunizieren. Hier sind die Großstädte Vorreiter, beispielsweise durch die Einrichtung eines nach außen sichtbaren und repräsentativen Europabüros. Die in Baden-Württemberg jährlich veranstalteten Europawochen bieten aber auch kleinen Städten und Gemeinden die Möglichkeit, diese als Anlass zu nehmen, ihre Europaarbeit zu bündeln und europäisches Engagement zu demonstrieren. Es zeigt sich immer wieder, dass die Effektivität der kommunalen Europaarbeit von der Persönlichkeit und der Motivation der Mitarbeiter abhängt. Die Begeisterung für Europa zeigt sich oftmals in diesen öffentlichen Aktivitäten.

Generell gilt die Einrichtung einer Stelle zur Europakoordination als Domäne großer Städte. Es ist sicherlich richtig, dass dort eine bessere Ressourcenausstattung vorhanden und somit eine strategische Ausrichtung der Europaarbeit möglich ist. Gleichzeitig sind sie – als große Arbeitgeber und Finanzierer von Großprojekten – weit mehr gefordert als kleine Kommunen. Ein Blick auf die Verteilung von Europakoordinatoren in den baden-württembergischen Kommunen (vgl. Tab. 1) zeigt aber, dass es auch in kleinen Städten vermehrt Mitarbeiter gibt, deren Aufgabe die Europakoordination ist.

Das Vorhandensein eines Europakoordinators steht in direktem Verhältnis zur Gemeindegröße (Zahl der Einwohner). Dabei ist die Verteilung im Detail aber nicht so linear wie die Tabelle vermuten lässt. Von den 29 Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 20 000 und 25 000 haben 31 Prozent Europakoordinatoren, bei den 16 Gemeinden zwischen 35 000 und 45 000 Einwohnern hat sogar jede zweite einen Europakoordinator. Kleinere Kommunen sind sich also der Relevanz einer Koordination der kommunalen EU-Aktivitäten bewusst und reagieren entsprechend. Eine Grenze

**Tab 1:** Europakoordinatoren in baden-württembergischen Kommunen

Einwohnerzahl	Anzahl der Gemeinden	Anzahl der Europakoordinatoren	Europakoordinatoren pro Gemeinde
mehr als 100 000	9	9	100 %
50 000 bis 100 000	13	11	85 %
35 000 bis 50 000	24	10	42 %
20 000 bis 35 000	55	16	29 %
10 000 bis 20 000	150	1	1 %
bis 10 000	859	0	0 %

Quelle: Städtetag Baden-Württemberg (Europakoordinatoren; Stand Januar 2009), Statistisches Landesamt (Einwohnerzahlen; Stand 2007); eigene Auswertung.

zeichnet sich bei einer Einwohnerzahl von 20 000 ab: 40 Prozent der baden-württembergischen Mittelstädte (20 000 bis 100 000 Einwohner) verfügen über einen Europakoordinator. Nimmt man die Großstädte hinzu, so hat knapp jede zweite (46 %) Kommune mit mehr als 20 000 Einwohnern eine solche Stelle vorzuweisen.

Sehr unterschiedlich stellt sich die konkrete Ausgestaltung dieser Stellen zur Europakoordination dar. Bezüglich der Ansiedlung in der Verwaltungshierarchie kann zwischen einer zentral (oftmals direkt beim Büro des Bürgermeisters) und einer dezentral (z. B. in der Kämmererei, der Rechstabteilung, der Stadtentwicklung oder der Wirtschaftsförderung) angesiedelten Stelle unterschieden werden. Darüber hinaus spielt die Ressourcenausstattung – insbesondere in Form der Personalstärke – eine wichtige Rolle. In kleinen Städten wird die Aufgabe oftmals von einer einzelnen Person zusätzlich zum bisherigen Aufgabenbereich übernommen, in großen Städten kann sie hingegen von mehreren Personen in Vollzeit ausgeübt werden. Die Zuordnung der Europakoordination zu einem bestimmten Fachbereich sollte nicht überbewertet werden. Es handelt sich dabei nicht immer um eine bewusste strategische Ausrichtung. Oftmals gehen die Aktivitäten auf das Vorhandensein freier Kapazitäten oder auf persönliches Engagement einzelner Mitarbeiter zurück.

Angesichts der unterschiedlichen Ausstattung und Ausgestaltung der einzelnen Stellen zur Europakoordination scheint es sinnvoll, dass sich vor allem die Mitarbeiter kleiner Städte vernetzen, um durch den Erfahrungs- und Informationsaustausch die Effektivität ihrer Arbeit zu verbessern und nicht zuletzt die eigene Motivation zu steigern. Umfragen unter Kommunalbediensteten ergeben, dass die Beschäftigung mit EU-Angelegenheiten als komplex und kompliziert empfunden wird. Dies gilt insbesondere für das Antragsverfahren zur Teilnahme an EU-Förderprogrammen.<sup>8</sup>

Beim Städtetag Baden-Württemberg ist deshalb eine Arbeitsgruppe (AG) „Europakoordinatoren/-innen“ angesiedelt, die zweimal pro Jahr den persönlichen Austausch und die Kontaktpflege ermöglicht. Darüber hinaus nehmen an den AG-Sitzungen je ein Vertreter des Europabüros der baden-württembergischen Kommunen und des Referats für grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Europa des Regierungspräsidiums Karlsruhe sowie als ständige Gäste Professoren der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl und der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg teil. Damit ist nicht nur eine horizontale Vernetzung sichergestellt, sondern auch die Koordinierung mit anderen Stellen in Verwaltung und Wissenschaft.

Die Kommunalverwaltung begegnet also den Herausforderungen von europäischer Integration und Binnenmarkt. Das Beispiel der Europakoordinationsstellen ist ein Indikator dafür, kann aber nicht die gesamte Bandbreite der kommunalen Europaarbeit abbilden. Es bedeutet auch nicht, dass sich alle anderen Städte und Gemeinden nicht mit Europa und der EU auseinandersetzen (müssen). Sie sind in vielen Bereichen gleichermaßen betroffen und müssen ebenfalls EU-Recht umsetzen, auch wenn dieses nicht immer bewusst als solches wahrgenommen wird. Es ist deshalb wichtig, dass sich nicht nur die Kommunen auf Europa einstellen, sondern dass Europa auf die Kommunen und deren Interessen eingestellt wird.

---

8 Ebd.

## **Die Kommunen in Europa – Herausforderung für die Politik**

Die EU gilt mit ihren 27 Mitgliedstaaten als komplexes Gebilde. Die Fähigkeit zur Entscheidungs- und Konsensfindung scheint an ihre Grenzen zu stoßen – kaum vorzustellen wäre die Komplexität einer EU-100 000 – einer Union der 100 000 Gemeinden.<sup>9</sup> Selbst die rund 1 100 Kommunen in Baden-Württemberg wären schwierig zu koordinieren. Eine individuelle Vertretung der Interessen jeder einzelnen Kommune ist weder vorstellbar noch wünschenswert. Sowohl in Baden-Württemberg als auch im Bund sind es die Kommunalen Spitzenverbände, die diese Interessen aggregieren und vertreten. Sie sind es, die überwiegend – in verschiedenen institutionellen Strukturen und Netzwerken – die Interessen der Kommunen in Europa und gegenüber der EU repräsentieren.

Im Folgenden sollen drei unterschiedliche Formen der Interessenvertretung dargestellt werden, die nicht in Konkurrenz zueinander stehen, sondern sich durch unterschiedliche Schwerpunkte sowie Arbeitsweisen ergänzen und somit eine möglichst große Bandbreite kommunaler Interessen vertreten können. Nicht bei allen aufgezeigten Formen sind die baden-württembergischen Kommunen direkt beteiligt. Das ist kein Zeichen geringer Aktivitäten in diesem Bereich, sondern ein Beleg für die Schwierigkeit, kommunalen Interessen überhaupt Gehör auf europäischer Ebene zu verschaffen.

### **Institutionen der Interessenvertretung: RGRE, AdR und KGRE**

Zu den etablierten und institutionalisierten Interessenvertretungen auf europäischer Ebene zählt der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE; auch: Council of European Municipalities and Regions – CEMR) als europäischer Dachverband der Kommunalen Spitzenverbände. Er wurde

---

<sup>9</sup> Diese Zahl, beruhend auf Angaben des Ausschusses der Regionen (AdR), kann lediglich einen Schätzwert darstellen. Zum einen lässt sich in Staaten wie dem Vereinigten Königreich der Begriff der Gemeinde nicht ohne weiteres anwenden, zum anderen ist die Kommunalstruktur in vielen Staaten laufenden Reformen unterworfen.



1951 in Genf als Verein gegründet und hat heute seinen Hauptsitz in Paris. Seit 1995 hat er auch ein eigenes Büro in Brüssel. Der internationale RGRE vereint 51 nationale Kommunalverbände aus 37 europäischen Staaten. Er arbeitet in zahlreichen Arbeitsgruppen zu spezifisch kommunalen Themen und verfasst regelmäßig Stellungnahmen zu EU-Vorhaben. Schwerpunkt der RGRE-Aktivitäten ist und bleibt die Pflege und der Ausbau von Städtepartnerschaften in ganz Europa. Unterstützt wird die Arbeit von einem fast zwanzigköpfigen Generalsekretariat.

Die Besonderheit des RGRE liegt in der föderalen Strukturierung, bei der die nationalen „Sektionen“ weitgehend eigenständige Organisationen bilden. Während die drei deutschen Kommunalen Spitzenverbände (Städtetag, Landkreistag, Städte- und Gemeindebund) Mitglied im internationalen RGRE sind und die deutsche Sektion in den dortigen Gremien und Arbeitsgruppen vertreten, steht allen deutschen Städten, Gemeinden und Kreisen die Mitgliedschaft in der deutschen Sektion des RGRE offen. Diese besteht seit 1955 und ist heute der Zusammenschluss von über 600 Städten, Gemeinden und Kreisen. Das sechsköpfige Generalsekretariat ist beim Deutschen Städtetag angesiedelt. Es ist vor allem Kontaktstelle für Mitglieder und zum europäischen Dachverband. Der RGRE betreut ebenfalls einen Arbeitskreis für EU- und Förderreferenten.

Die Mitgliedschaft der baden-württembergischen Kommunen in der deutschen Sektion des RGRE (vgl. Tab. 2) kann als Indikator für das politische Europaengagement gewertet werden. Auf den ersten Blick zeigt sich dabei ein ähnliches Bild wie bei den kommunalen Europakoordinatoren. Die Mitgliedschaft im RGRE hängt mit der Gemeindegröße (Zahl der Einwohner) zusammen. Auffallend sind aber die beiden letzten Zeilen der Tabelle: der Bereich der kleinen Städte und Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern. Zwar sind die vier Prozent RGRE-Mitglieder bei den Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern keine überwältigend hohe Zahl, aber es zeigt doch das Interesse und die Möglichkeit für kleine Gemeinden, sich europapolitisch zu engagieren. So verfügt die kleinste baden-württembergische Mitgliedsgemeinde mit 454 Einwohnern sicherlich nicht über die notwendigen Ressourcen für eine umfangreiche Europaarbeit. Aber die verbandliche Organisation im RGRE sorgt dafür, dass auch die Interessen dieser kleinen Gemeinden wahrgenommen und vertreten werden.

**Tab. 2:** Mitgliedschaft baden-württembergischer Kommunen im Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) – deutsche Sektion

Einwohnerzahl	Anzahl der Gemeinden	Anzahl der RGRE-Mitglieder	Mitglieder pro Gemeinde
mehr als 100 000	9	8	89 %
50 000 bis 100 000	13	5	38 %
35 000 bis 50 000	24	6	25 %
20 000 bis 35 000	55	17	31 %
10 000 bis 20 000	150	27	18 %
bis 10 000	859	37	4 %

Quelle: RGRE (Mitglieder; Stand Januar 2009), Statistisches Landesamt (Einwohnerzahlen; Stand 2007); eigene Auswertung.

Stellt man die beiden hier betrachteten Indikatoren für europapolitisches Engagement in Verwaltung (Europakoordinatoren) und Politik (RGRE-Mitgliedschaft) gegenüber, so zeigt sich, dass kein direkter Zusammenhang besteht. Bei den großen Städten ist dies zwar noch der Fall, aber schon bei den Mittelstädten zeigt sich ein anderes Bild: Von den 92 Städten zwischen 20 000 und 100 000 Einwohnern verfügen lediglich zwölf über eine Stelle zur Europakoordination und sind auch Mitglied im RGRE. Die Mitgliedschaft im RGRE scheint zwar keine Domäne, aber eine Stärke der Europaarbeit vor allem kleiner Städte und Gemeinden zu sein. Der Vergleich betont erneut die Vielfältigkeit des möglichen kommunalen Europaengagements. Gleichzeitig können die Zahlen höchstens eine Idee der Qualität dieses Engagements vermitteln.

In den Reihen der EU-Institutionen ist es der Ausschuss der Regionen (AdR), der die kommunalen Interessen vertritt. Er wurde 1992 mit dem Vertrag von Maastricht eingerichtet (Art. 263-265 EG-Vertrag) und setzt sich aus 344 Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zusammen, die auf Vorschlag der Mitgliedstaaten vom Rat für vier Jahre ernannt werden. Er unterstützt Rat und Kommission (mit dem Vertrag von Lissabon auch das Europäische Parlament) in beratender Funktion und muss

in den Fällen, in denen die Kommunen und Regionen besonders von einem EU-Vorhaben betroffen sind, angehört werden. Der AdR verfügt aber weder über ein Stimm- noch ein Vetorecht im europäischen Politikprozess. Er hat aber das Recht, eigenständig Stellungnahmen zu erarbeiten. Darüber hinaus führt er regelmäßig Tagungen und Fachkonferenzen durch und erarbeitet Studien unter anderem zur Kompetenzverteilung im Mehrebenensystem der EU oder zur lokalen Demokratie in den Mitgliedstaaten.

Die baden-württembergischen Kommunen sind nur indirekt – über die deutschen Kommunalen Spitzenverbände – im AdR vertreten. Von den 24 Mitgliedern der deutschen Delegation im AdR werden 21 von den Ländern entsandt, die übrigen drei vom Deutschen Städtetag, Deutschen Städte- und Gemeindebund und Deutschen Landkreistag. Grundsätzlich sehen sich die deutschen Kommunen im AdR stark unterrepräsentiert und fordern eine Revision dieser Sitzverteilung. Dies ist auf die starke Stellung der Länder innerhalb des föderalen Systems der Bundesrepublik zurückzuführen. Betrachtet man die Sitzverteilung im gesamten AdR, sind die Vertreter der kommunalen Gebietskörperschaften (gegenüber den regionalen) in der Überzahl.

Trotz der schwachen Einflussmöglichkeiten und der Unterrepräsentation der deutschen Kommunen darf die symbolische Bedeutung des AdR nicht unterschätzt werden. Er sorgt dafür, dass die Themen Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit und somit die regionale sowie dezentrale Dimension Europas auf der politischen Agenda der EU bleiben. Seit einigen Jahren veranstaltet er jährlich die sogenannten „Open Days“ in Brüssel, eine europäische Woche der Städte und Regionen. Darüber hinaus ist der AdR erste Anlaufstelle vor allem der Kommission bei kommunalrelevanten Themen. In vielen Bereichen, insbesondere bei der Strukturpolitik, besteht ein Interesse zur Zusammenarbeit und zur Anwendung des Partnerschaftsprinzips. Hierbei kommt dem AdR eine zentrale und bedeutende Rolle als Vermittler zu. Es verwundert aber nicht, dass insbesondere die deutschen Städte und Kommunen angesichts der Dominanz der Länder und der allgemein geringen Kompetenzen wenig Interesse am AdR zeigen.<sup>10</sup>

---

10 Vgl. Hubert Heinelt/Stefan Niederhafner: Städte und organisierte Interessenvertretungen im EU-Mehrebenensystem, in: Hubert Heinelt/Angelika Vetter (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden 2008, S. 103–126, hier S. 104, Anm. 3.

Eine weitere Institution auf europäischer Ebene ist der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates (KGRE). Er wurde 1994 nach einem Beschluss des Ministerkomitees des Europarates eingerichtet und versteht sich als die Stimme der Regionen und Gemeinden im Europarat, indem er Ministerkomitee und Parlamentarische Versammlung in allen Fragen der Gemeinde- und Regionalpolitik berät. Die Entstehung des KGRE geht auf die Gründung der Konferenz der Gemeinden Europas 1957 zurück. Heute besteht er aus 318 Mitgliedern, was der Zahl der Delegierten in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates entspricht. Deutschland entsendet 18 Mitglieder in den KGRE. Dabei muss auf die ausgeglichene Vertretung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften innerhalb der nationalen Delegationen geachtet werden, so dass jeweils neun Mitglieder in den beiden Kammern des KGRE – der Kammer der Gemeinden und der Kammer der Regionen – vertreten sind. Sie werden jeweils für eine Amtszeit von zwei Jahren ernannt. Der Kongress tritt einmal jährlich in Straßburg zusammen – zwischen den Sitzungen arbeiten der Ständige Ausschuss und weitere Fachausschüsse zu kommunalen Themen, insbesondere zur kommunalen Demokratie in Europa. Die baden-württembergischen Kommunen und Kreise sind aktuell verhältnismäßig gut im KGRE vertreten: die Oberbürgermeister der Städte Stuttgart und Heilbronn sowie der Landrat des Rhein-Neckar-Kreises sind Mitglieder der Kammer der Gemeinden.

Vergleicht man die drei Institutionen (RGRE, AdR, KGRE), so werden Stärken und Schwächen und damit auch Möglichkeiten und Grenzen der kommunalen Interessenvertretung auf europäischer Ebene deutlich. RGRE und KGRE (bzw. dessen Vorläufergremien) setzen sich seit den 1950er Jahren für die Beteiligung der Gemeinden an einem (über die Grenzen von EG und EU hinausgehenden) friedlichen und demokratischen Europa ein. Aufgrund dieser langen Tradition und der breiten Mitgliederbasis kann insbesondere der RGRE eine umfassende Repräsentation der kommunalen Interessen und eine entsprechende Legitimation beanspruchen. KGRE und AdR beraten die beschlussfassenden Organe in ihrem jeweiligen institutionellen Kontext, wobei der AdR durch die zunehmende politische Bedeutung der EU gegenüber dem Europarat als deutlich wichtigeres Gremium eingestuft werden muss. Im KGRE gibt es eine paritätische Sitzverteilung zwischen Kommunen und Regionen – dies ist für die deutsche Delegation im AdR nicht absehbar. Alle drei Institutionen stehen aber sinnbildlich dafür, dass

die kommunale Dimension fest auf europäischer Ebene verankert ist und eine umfassende Repräsentation kommunaler Belange gesichert ist. Die baden-württembergischen Städte und Gemeinden sind aber auch bemüht, ihre spezifischen Interessen auf europäischer Ebene direkt einzubringen und durchzusetzen.

### **Direkte Interessenvertretung: Europabüros in Brüssel**

Mit dem Europabüro der baden-württembergischen Kommunen besteht seit 1999 eine direkte Vertretung der Städte, Gemeinden und Kreise Baden-Württembergs in Brüssel. Getragen wird das Europabüro von den Kommunalen Landesverbänden (Städtetag, Gemeindetag und Landkreistag). Das Europabüro versteht sich als „Horchposten“ sowie Sprachrohr und Anlaufstelle für die Kommunalen Landesverbände und ihre Mitglieder. Es kooperiert durch eine Bürogemeinschaft mit den Europabüros der bayerischen und sächsischen Kommunen. Gemeinsam wird die wöchentliche Mitteilung „Brüssel Aktuell“ herausgegeben, um möglichst frühzeitig alle kommunalrelevanten Informationen aus den europäischen Institutionen weiterzuleiten. Wichtigste Aufgabe ist hierbei das Gesetzesmonitoring. Das heißt, geplante Rechtsetzungsinstrumente der EU, die die baden-württembergischen Kommunen betreffen, gilt es frühzeitig zu erkennen und in die Kommunen zu kommunizieren. Neben dieser Informationsfunktion nimmt das Büro auch eine Vertretungsfunktion wahr, indem es die Positionen der baden-württembergischen Kommunen in den europäischen Entscheidungsprozess einbringt, beispielsweise durch die Unterstützung der Kommunalen Landesverbände bei der Formulierung von Stellungnahmen zu aktuellen EU-Vorhaben. Einen Schwerpunkt bildet dabei das EU-Wettbewerbsrecht, insbesondere im Spannungsfeld zwischen europäischem Vergaberecht und der interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich der Daseinsvorsorge.

Diese Aktivitäten bedürfen einer intensiven Netzwerkpflge durch regelmäßige Veranstaltungen und Gespräche sowohl mit Vertretern der Kommunen, aber auch mit allen (derzeit elf) Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus Baden-Württemberg (in den sogenannten „Frühjahrgesprächen“) sowie Mitarbeitern und Entscheidungsträgern in den EU-Institutionen. Das Büro unterstützt die baden-württembergischen Kommunen bei der Organisation von Veranstaltungen in Brüssel und vermittelt Gesprächskontakte. Es berät sie als direkter Ansprechpartner, insbesondere bei Fragen zu den EU-

Förderprogrammen und gibt einen jährlichen Förderratgeber heraus. Besonders hervorzuheben ist die Möglichkeit der Hospitation für Verwaltungsmitarbeiter und Europabeauftragte aus baden-württembergischen Städten, Gemeinden und Landkreisen. Dieser seit 2000 angebotene Service trägt maßgeblich dazu bei, die Europafähigkeit in den Kommunen zu stärken, wobei er von Bediensteten in Stadt- und Gemeindeverwaltungen aber auch in Landratsämtern gleichermaßen genutzt wird. Als problematisch stellt sich oftmals die mangelnde Bereitschaft der jeweiligen Arbeitgeber dar, ihre Mitarbeiter für längere Zeit nach Brüssel zu schicken, was im Durchschnitt zu kürzeren Hospitanzzeiten führt, als für die wirkliche Einbindung in die tägliche Arbeit des Europabüros notwendig wäre. Trotzdem werden der Service und die dadurch gewonnenen Einblicke sowohl von Seiten des Europabüros als auch von Seiten der Hospitanten positiv bewertet.

Die Einrichtung eines eigenen Europabüros in Brüssel zeugt vom Selbstbewusstsein, mit dem die baden-württembergischen Städte und Gemeinden auf europäischer Ebene auftreten – durchaus vergleichbar mit der Einrichtung der heutigen Vertretung des Landes Baden-Württemberg im Jahr 1987.

Ein weiteres Europabüro in Brüssel unterhält die Region Stuttgart. Es handelt sich um ein gemeinsames Büro des Verbands Region Stuttgart und der Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH (WRS), wobei es organisatorisch und personell der WRS zugeordnet ist. Funktionen und Aufgaben dieses Büros sind durchaus mit denen des Europabüros der baden-württembergischen Kommunen zu vergleichen, mit einem starken Schwerpunkt auf Standortentwicklung und Wirtschaftsförderung und besonders auf die Region Stuttgart zugeschnitten. Somit stehen die Serviceleistungen auch den Kommunen im Großraum Stuttgart zur Verfügung – immerhin 179 Städte und Gemeinden mit insgesamt 2,7 Millionen Einwohnern (das entspricht einem Viertel der Einwohner Baden-Württembergs).

### **Netzwerke der Interessenvertretung: EUROCITIES und METREX**

Abschließend seien noch – beispielhaft für zahlreiche weitere kommunale Verbände, die überwiegend partikulare Interessen vertreten – zwei europaweite Städtenetzwerke genannt, die für die Mehrzahl der baden-württembergischen Kommunen zwar nur bedingt relevant sind, da sie auf Großstädte und Metropolregionen ausgerichtet sind, die aber sehr gut das Potenzial

kommunaler Interessenvertretung auf europäischer Ebene – jenseits der oben beschriebenen Institutionen – demonstrieren.

Als besonders schlagkräftiger Verband gilt EUROCITIES, ein 1986 in Rotterdam gegründetes Netzwerk europäischer Großstädte, das Ende 2008 aus 130 Mitgliedern (Städte mit mehr als 250 000 Einwohnern) aus 34 europäischen Staaten besteht. Bereits 1992 wurde ein Büro in Brüssel eingerichtet, das in der Zwischenzeit über mehr als zwanzig Mitarbeiter verfügt. EUROCITIES hat zahlreiche Foren und Arbeitsgruppen zu diversen kommunalen Themen eingerichtet, die von Brüssel aus koordiniert werden. Darüber hinaus werden Projekte initiiert, Tagungen sowie Workshops veranstaltet und Stellungnahmen erarbeitet. Durch die Zusammenarbeit innerhalb von EUROCITIES wird gezielt europapolitisches Know-how aufgebaut: Die dort geknüpften Kontakte führen zu neuen Möglichkeiten der Kooperation in bestimmten Politikbereichen. Darüber hinaus findet ein intensiver Informations- und Kommunikationsfluss statt, der die Städte befähigt, frühzeitig auf geplante EU-Vorhaben Einfluss zu nehmen. Zur Zeit ist keine baden-württembergische Stadt Mitglied bei EUROCITIES.

Mit METREX hat sich in den letzten Jahren ein Dachverband europäischer Ballungs- und Großräume (sogenannter Metropolregionen) herausgebildet. Er wurde 1996 in Glasgow gegründet und hat heute 48 Mitglieder aus zwanzig europäischen Staaten. Da METREX nach belgischem Recht gegründet worden ist, hat es seinen offiziellen Sitz in Brüssel. Die Geschäfte werden aber von Glasgow aus geführt. Primäres Ziel ist der Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedern. Ein thematischer Schwerpunkt liegt beim „Metropolitan Governance“, also der Frage nach Steuerung und Kooperation in großen Ballungsräumen. Angesichts der Tatsache, dass 60 Prozent der europäischen Bevölkerung in solchen Stadtregionen mit mehr als 500 000 Einwohnern leben, ist diese Frage von zentraler Bedeutung. Eine Expertengruppe erarbeitet hierfür Bewertungskriterien, um möglichst effektive und effiziente Leitlinien für diese moderne Form des Stadt-Umland-Regierens zu entwickeln. Im Gegensatz zu EUROCITIES, das schwerpunktmäßig zu bestimmten Politikbereichen arbeitet, liegt der Schwerpunkt bei METREX auf Fragen der Stadt- und Raumplanung und der Regionalentwicklung. Baden-württembergische Mitglieder bei METREX sind der Verband Region Stuttgart sowie der Raumordnungsverband Rhein-Neckar, dessen Gebiet nur teilweise in Baden-Württemberg liegt.

Diese beiden Beispiele verdeutlichen nochmals, dass die Frage der Ressourcenausstattung eine zentrale Rolle bei der Vertretung kommunaler Interessen auf europäischer Ebene spielt. Die vorhergehende Betrachtung hat aber deutlich gezeigt, dass es nicht nur Großstädten und Ballungsräumen vorbehalten ist, sich europapolitisch zu engagieren. Kleine Städte und Gemeinden engagieren sich ebenfalls in und vor allem für Europa. Sie suchen und finden dafür aber oftmals andere Wege und Möglichkeiten.

## **Kommunale Europafähigkeit – mehr als Lobbyarbeit und Verwaltungsmodernisierung**

Europa ist nicht nur in Baden-Württemberg angekommen, sondern auch in seinen Kommunen, in der Politik und Verwaltung der Rathäuser. Den Herausforderungen der zunehmenden europäischen Integration, der europäischen Rechtsetzung und des Binnenmarktes wird in den Städten und Gemeinden aktiv-agierend und passiv-reagierend begegnet.

Die nähere Betrachtung der Europakoordinatoren in den Kommunen und der Mitgliedschaft im Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) hat gezeigt, dass das europäische Engagement und die Europafähigkeit auch in Zahlen belegt werden können. Es wurde aber auch deutlich, dass es sich dabei nur um Beispiele für europäische Mitwirkungsmöglichkeiten handeln kann. Zudem ist das Bewusstsein für die Notwendigkeit eines solchen Engagements noch nicht in allen Gemeinden angekommen. Die Europafähigkeit ist unter diesen Gesichtspunkten in vielen Bereichen noch verbesserungsfähig. Wird der Begriff der Europafähigkeit um einen weiteren Aspekt erweitert – nämlich um die Fähigkeit, den europäischen Gedanken kompetent zu kommunizieren –, so zeigt sich schnell, dass die Kommunen nicht am unteren Ende der europäischen Hierarchie zu sehen sind, gewissermaßen als ausführende Behörden zur Umsetzung von EU-Richtlinien, sondern als Spitze der europäischen Integration und als Garanten eines Europas der Bürger. Während EU-Richtlinien und Binnenmarkt erst seit den 1980er Jahren Einzug in die Rathäuser halten, ist Europa – im Sinne der europäischen Idee – dort schon seit langem beheimatet. Städtepartnerschaften und grenzüberschreitende Zusammenarbeit haben insbe-



sondere bei den baden-württembergischen Kommunen, gerade auch wegen der Grenzlage im Südwesten Deutschlands, eine lange Tradition. Mit rund 900 Städtepartnerschaften kann Baden-Württemberg im Vergleich zu den anderen deutschen Ländern sogar die meisten solcher Partnerschaften vorweisen. Als besonders prägnantes Beispiel sei hier die 454 Einwohner kleine Gemeinde Bärenthal im Landkreis Tuttlingen genannt, die 1992 zusammen mit fünf weiteren gleichnamigen Gemeinden aus vier Ländern die Gemeinschaft der „Euro-Bärentaler“ gegründet hat, als „kleiner, aber zierdevoller Mosaikstein für ein Europa der Menschen“. Ein weiteres Beispiel ist die Regio TriRhena im Dreiländereck Deutschland-Frankreich-Schweiz. Für die Städte und Gemeinden am Rheinknie gehört die Kommunikation und Kooperation mit den europäischen Nachbarn zum Alltag – sei es beim Einkauf über der Grenze oder durch eine institutionalisierte grenzüberschreitende Beraufsausbildung.

In diesem Sinne bedeutet kommunale Europafähigkeit mehr als nur Lobbyarbeit und Verwaltungsmodernisierung. Für ein Europa der Bürger muss vor allem die Vermittlung der europäischen Idee im Alltag im Vordergrund stehen. Dazu bedarf es auch der hier beschriebenen Europakompetenz in den Rathäusern bei der Rechtsanwendung und Interessenvertretung. Aber diese Kompetenz bleibt weitgehend sinnlos, wenn sie nicht dazu genutzt wird, in und mit den Städten und Gemeinden ein bürgernahes Europa aufzubauen. Denn eines bleibt, um die anfangs gestellte Frage aufzugreifen, in jedem Fall festzuhalten: Europa gehört natürlich in die Kommunen!

## Literaturhinweise

- Alemann, Ulrich von/Münch, Claudia (Hrsg.): Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union, Wiesbaden 2006.
- Europa und die Kommunen. Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 44 (2005), Heft 2.
- Europäische Kommission – Vertretung in Deutschland (Hrsg.): EU kommunal. Europäische denken, lokal handeln. EU-Nachrichten, Themenheft Nr. 9, Berlin 2004.
- Europäische Kommission – Vertretung in Deutschland (Hrsg.): Die Kommunen – Partner Europas. Der Erfolg der EU beginnt in den Städten und Gemeinden. EU-Nachrichten, Themenheft Nr. 16, Berlin 2006.
- Haas, Rainer/Hopp, Helmut/Kese, Volkmar (Hrsg.): Die Zukunft der Kommunen in Europa. Europakonferenz des Landkreises Ludwigsburg vom 9. bis 11. Juli 2007, Stuttgart 2008.

- Heberlein, Horst: Europa der Kommunen, Stuttgart 1995.
- Heinelt, Hubert/Niederhaffner, Stefan: Städte und organisierte Interessenvertretungen im EU-Mehrebenensystem, in: Hubert Heinelt/Angelika Vetter (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden 2008, S. 103–126.
- Heinz, Werner/Franke, Thomas: EU-Aktivitäten deutscher Städte und Gemeinden, Berlin 1997.
- Heinz, Werner u. a.: EU-Aktivitäten deutscher Städte und Gemeinden, Berlin 2005.
- Henneke, Hans-Günter (Hrsg.): Kommunen und Europa. Herausforderungen und Chancen, Stuttgart 1999.
- INTERREGIONES – Zeitschrift des Instituts für Europäische Regionalforschungen (IFER). Thema „Europa als Wirkungsraum der Kommunen“, Heft 11/2002.
- Knemeyer, Franz-Ludwig: Europa der Regionen – Europa der Kommunen. Wissenschaftliche und politische Bestandsaufnahme und Perspektive, Baden-Baden 1994.
- Münch, Claudia: Emanzipation der lokalen Ebene? Kommunen auf dem Weg nach Europa, Wiesbaden 2006.
- Rechlin, Sandra: Die deutschen Kommunen im Mehrebenensystem der Europäischen Union – Betroffene Objekte oder aktive Subjekte?, Berlin 2004.
- Schultze, Claus J.: Die deutschen Kommunen in der Europäischen Union. Europa-Betroffenheit und Interessenwahrnehmung, Baden-Baden 1997.
- Sturm, Roland/Pehle, Heinrich: Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. Wiesbaden 2005.
- Thränhardt, Dietrich: Die Kommunen und die Europäische Union, in: Hellmut Wollmann/Roland Roth (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen 1998, S. 361–377.
- Vetter, Angelika/Soós, Gábor: Kommunen in der EU, in: Oscar W. Gabriel/Sabine Kropp: Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, 3. Aufl. Wiesbaden 2008, S. 579–605.
- Zimmermann, Karsten: „Cities for growth, jobs and cohesion“. Die implizite Stadtpolitik der EU, in: Hubert Heinelt/Angelika Vetter (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden 2008, S. 79–102.
- Zimmermann, Uwe: Von der EU-Verfassung zum Vertrag von Lissabon – zu den kommunalen Rechten im EU-Reformvertrag, in: Kommunaljurist (KommJur) 5 (2008), Nr. 2, S. 41–47.

## Internethinweise

- Ausschuss der Regionen (AdR): <http://www.cor.europa.eu>
- Rat der Gemeinden und Regionen Europas – Deutsche Sektion (RGRE): <http://www.rgre.de>
- Datenbank der kommunalen Partnerschaften beim RGRE: <http://www.rgre.de/rgre-partnerschaften/>
- Europäischer Rat der Gemeinden und Regionen Europas (CEMR): <http://www.ccre.org>
- Kongress der Gemeinden und Regionen Europas beim Europarat (KGRE): [http://www.coe.int/t/d/congress/default\\_de.asp](http://www.coe.int/t/d/congress/default_de.asp)
- Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung: <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/122.htm>
- Europabüro der baden-württembergischen Kommunen: <http://www.europabuero-bw.de>
- Gemeindetag Baden-Württemberg: <http://www.gemeindetag-bw.de>

Landkreistag Baden-Württemberg: <http://www.landkreistag-bw.de>  
Städtetag Baden-Württemberg: <http://www.staedtetag-bw.de>  
Europabüro Region Stuttgart: <http://eu.region-stuttgart.de/europabuero/>  
EUROCITIES. <http://www.eurocities.org>  
METREX. <http://www.eurometrex.org>  
Euro-Bärental. <http://www.euro-baerentaler.de>  
RegioTriRhena. <http://www.regiotrirhena.org>