

vormals Archiv für Kommunalwissenschaften

**Im
Brennpunkt:**

Europa und die Kommunen

Werner Heinz Europa und die deutschen Städte – Editorial	5
Josef Esser Kommunen und Länder im Sog der europäischen Mehrebenenverflechtung	20
Stephan Hobe Zur Stellung der Kommunen in der Europäischen Union	38
Martin Gornig Polarisierung der wirtschaftlichen Potenziale – Folgen von Tertiärisierung und Europäisierung für die Städte	50
Stephan Articus Wer sich nicht positioniert, der verliert – Kommunale Reaktionen auf die Europäische Integration	64
Gérard Collomb Ein erweitertes Europa braucht starke Städte	77
Michael Häupl Europa funktioniert nur mit den Gemeinden	89

**Im
Blickfeld:**

Weitere Themen

Rüdiger Robert Kommunen und Wirtschaft: „Global Player“	103
Autorinnen und Autoren	129
Bestellschein für die Zeitschrift	131

Die englische Fassung der Zeitschrift ist unter dem Titel
„**German Journal of Urban Studies**“ im Internet (www.difu.de) zugänglich.

Werner Heinz

Europa und die deutschen Städte – Editorial

Städte und Europäische Union (EU) stehen für zwei Gruppen von Akteuren, wie sie unterschiedlicher kaum sein können. Städte – dies kann als der zentrale Unterschied gelten – sind seit langer Zeit politische und ökonomische Akteure auf europäischer Ebene, während Europa als politisch-ökonomische Institution eine nur sehr kurze Geschichte aufweist.

So kam es bereits im frühen Mittelalter, in der zweiten Hälfte des 12. Jahrhunderts, in den Grenzen des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation zu einem regelrechten „Städtebauboom“ (Vogt-Lüerssen 2001¹). Freie Reichsstädte wie Köln, Frankfurt am Main oder Mainz hatten Sitz und Stimme auf den Reichstagen, ihre räumlichen Zuständigkeitsbereiche gingen bisweilen deutlich über die jeweiligen Stadtgrenzen hinaus. Zur selben Zeit entwickelten sich auch in Oberitalien mächtige Stadtrepubliken wie Venedig und Genua mit weitreichenden politischen, militärischen und kirchlichen Kompetenzen.

Ab dem 12. Jahrhundert entstanden auch Städtekooperationen und Städtebünde, die in der Regel zum Ziel hatten, sich eigene Kompetenzen im Zoll-, Gerichts-, Steuer- und Münzwesen (vgl. Keller) und damit mehr Autonomie gegenüber den Feudalherren Kaiser und Fürsten zu verschaffen, den Handel zwischen den Mitgliedstädten zu intensivieren wie auch Handelswege zu sichern. Die bekanntesten dieser Städtebünde waren die Hanse – als mächtigster Städtebund zählte sie auf ihrem Höhepunkt 90 Mitgliedstädte (vgl. Mottek) –, der Rheinische Städtebund mit über 70 Mitgliedstädten und der Westfälische Städtebund (vgl. <http://www.lexikon.freenet.de/Städtebund>, 5.12.05).

Einen Entwicklungsschub in einem bis dahin nicht gekannten Ausmaß erfuhren Städte und Gemeinden – nach einer längeren Phase relativen Stillstands in Bezug auf ihre Entwicklung – im Laufe des 19. Jahrhunderts. Industrialisierung und Landflucht führten zusammen mit einem raschen Bevölkerungswachstum in nur wenigen Jahrzehnten zu einem oft dramatischen Anstieg der Stadtbevölkerung und gleichzeitig zur sukzessiven Herausbildung der heutigen Siedlungsstrukturen. Zeitgleich mit diesem quantitativen Wachstum wurden Städte aber auch zum „Ausgangspunkt tief greifender Veränderungen in Staat und Gesellschaft (und

¹ Vgl. hierzu auch <http://www.asn-ibk.ac.at/bildung/faecher/geschichte/maike/mittelalter/MaVIII1.htm> (5.12.05).

zum) Experimentierfeld für das ökonomische, soziale und kulturelle Engagement“ (Bogumil 2005, S. 515) des sich herausbildenden Bürgertums. So führte im Jahre 1808 der preußische Reformpolitiker Freiherr vom und zum Stein die kommunale Selbstverwaltung in die preußische Städteordnung ein und schuf damit nicht nur den Anfang einer sich kontinuierlich entwickelnden Aufgabenteilung zwischen staatlicher und kommunaler Ebene, sondern auch das bis heute geltende charakteristische Merkmal deutscher Städte und Gemeinden. Auch in dieser Zeit kam es zum Zusammenschluss von Städten und Gemeinden: zunächst auf regionaler oder Landesebene, 1905 dann auf Reichsebene über die Gründung des Deutschen Städtetages, der bis heute fortbesteht und im Mai 2005 seinen 100. Geburtstag feiern konnte.

Europa als politische Einheit, als Zusammenschluss bestehender Reiche, Fürstentümer, später auch Nationalstaaten war zwar eine seit dem 13. Jahrhundert immer wieder erhobene Forderung, umgesetzt wurde diese allerdings nie. Gemeinsames Ziel aller frühen europäischen Einigungspläne war die Herstellung einer inneren, das heißt europäischen Einheit zur Stärkung der eigenen Position im Kampf gegen äußere Feinde: gegen Nicht-Christen und Heiden im Zeitalter der Kreuzzüge, gegen türkische Invasoren im 15., 16. und 17. Jahrhundert. Ab dem 16. Jahrhundert trugen auch die auf europäischem Boden ausgetragenen kriegerischen Auseinandersetzungen dazu bei, eine Reihe großräumiger Einigungspläne zu formulieren. Diese zielten darauf ab, mit Hilfe supranationaler Organe und Institutionen einen dauerhaften europäischen Frieden sicherzustellen (vgl. Franz 2004, S. 32).

Im 19. Jahrhundert war Europa im Zuge der von Großbritannien ausgehenden Industrialisierung und der weitreichenden, mit der Französischen Revolution verbundenen politischen Forderungen einer grundlegenden Umwälzung ausgesetzt: in wirtschaftlicher und politischer wie auch in sozialer Hinsicht. Zentrale Ergebnisse dieser Umwälzung waren die anhaltende Transformation einer bis dahin vorwiegend agrarisch ausgerichteten in eine industrielle Produktionsweise, die mit diesem Strukturwandel einhergehenden sozialen Verwerfungen und Entwurzelungsprozesse (von der Stände- zur Eigentumsgesellschaft), die von Machtkämpfen und dem Widerspruch zwischen Revolution und Restauration begleitete Ablösung der alten politischen Ordnung sowie die Herausbildung europäischer Nationalstaaten.

Diese Entwicklungen waren auch Grundlage vielfältiger Europa-Einigungs Ideen, die mit den unterschiedlichsten Zielen einhergingen: von der Restitution des alten europäischen Staatensystems bis zur „Neuorganisation der europäischen Gesellschaft“ (vgl. Cassen 2003, S. 2), von der schon früher geforderten Abgrenzung und Stärkung gegenüber externen Entwicklungen wie – so Tocqueville – der „Dualität der beiden kommenden Weltmächte Amerika und Russland“ (Franz 2004,

S. 33) bis zur Bildung „überregionaler Wirtschafts- und Währungsunionen“ (Detsch).

Der auf vielfältigen Motiven und Interessen beruhende Europa-Diskurs war allerdings nur von begrenzter Dauer. „Im Zuge der Staatenbildungswelle in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und des Zerfalls der alten europäischen Staatenwelt verstummte (er) ... zusehends. Die Nation als Solidargemeinschaft band die Leidenschaften ihrer Bürger“ (Franz 2004, S. 33). Der Europagedanke war, „wie Bismarck feststellt, zu einer geographischen Fußnote entwertet“ (Plessen 2003, S. 37 f., zit. nach Franz 2004, S. 33). Ernsthaft aufgegriffen wurde dieser Gedanke erst wieder in der so genannten Zwischenkriegszeit nach dem Ersten Weltkrieg. Von den vielen Konzepten und Initiativen erlangte vor allem die Paneuropabewegung des Grafen Coudenhove-Kalergi nachhaltige Bedeutung. Durch den politischen und wirtschaftlichen Zusammenschluss aller europäischen Staaten mit einer einheitlichen Währung sollte Europa seine weltpolitische Führungsrolle, die es mit dem Ersten Weltkrieg gegenüber den neuen Großmächten USA und Russland verloren hatte, wieder gewinnen. Besondere Unterstützung erfuhren diese Einigungsvorstellungen auf politischer Seite vom zeitweiligen französischen Ministerpräsidenten Aristide Briand. Dieser war der Ansicht, dass „die politischen und wirtschaftlichen Probleme in Europa nur gemeinsam zu bewältigen“ seien (vgl. Franz 2004, S. 35) und sprach sich daher in seinem berühmt gewordenen „Mémorandum sur l'organisation d'un régime d'union fédérale européenne“ für die Einrichtung der Vereinigten Staaten von Europa aus (vgl. Cassen 2003, S. 2). Die Umsetzung dieser Vorstellungen scheiterte allerdings an der Weltwirtschaftskrise und dem Aufstieg nationalistischer autoritärer Regime in Europa.

Zu einer einschneidenden Wende kam es allerdings nach dem Zweiten Weltkrieg mit seinen katastrophalen Auswirkungen, und zwar in doppelter Hinsicht: sowohl für die kommunale Ebene als auch in Bezug auf die Idee eines politisch geeinten Europas.

In den deutschen Städten und Gemeinden wurde mit der staatlichen Neuordnung Deutschlands nach 1945 die bis heute geltende, auf den Prinzipien des preußischen Reformpolitikers Freiherr vom und zum Stein basierende kommunale Selbstverwaltung etabliert. Nach der Gleichschaltung der Städte und ihrer Verbände in der Zeit der Nazi-Herrschaft wurden Städte – zunächst in den Gemeindeverfassungen der Bundesländer – nun als „Grundlage des demokratischen Staates“² verstanden und mit den entsprechenden Rechten ausgestattet. Auf Bundesebene institutionell verankert wurde die Selbstverwaltung der Gemeinden und der nach dem Krieg wieder eingerichteten Gemeindeverbände mit Artikel 28 des 1949 in Kraft getretenen Grundgesetzes.

2 Hessische Gemeindeordnung, Artikel 1, vgl. Schneider/Ramb (1977, S. 11).

In der Zeit des so genannten Wiederaufbaus entwickelten sich Städte erneut zu starken und einflussreichen Akteuren. Der Identifikationsgrad der Stadtbewohnerinnen und -bewohner war hoch (dafür sprechen entsprechende Beteiligungsquoten bei Kommunalwahlen), Gleiches gilt für das Renommee der politischen Spitzen der Städte. Maßgebliche Bundeskanzler wie Brandt und Schmidt, aber auch Bundesminister waren oft zunächst Oberbürgermeister oder Senatoren in deutschen Großstädten gewesen. Städte waren auch schon früh auf europäischer Ebene aktiv. Im Sinne der Völkerverständigung und der Versöhnung mit den Gegnern des Zweiten Weltkriegs wurde eine Vielzahl von Städtepartnerschaften geschlossen: so z.B. mehr als 2 000 mit französischen Kommunen, mehr als 500 mit britischen (vgl. RGR 1998, S. 9 ff.). Weltwirtschaftliche Veränderungen, ökonomischer Strukturwandel und Strukturbrüche, das Ende lange vorherrschender Wachstumstrends, zunehmende soziale Probleme und ein immer größer werdendes Aufgabenvolumen führten ab den 70er-Jahren dazu, dass Städte und Gemeinden zunehmend unter Druck gerieten. Wachsenden Problemen und Aufgaben standen immer häufiger rückläufige oder inadäquate Ressourcen und Mittel gegenüber. In Bezug auf ihre Bewohnerinnen und Bewohner sahen sich viele Städte immer größeren Legitimationsdefiziten gegenüber.

Nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten 1990 und der sukzessiven politisch-ökonomischen Transformation der sozialistischen Staaten Osteuropas glaubten sich viele Städte (erneut) auf der Gewinnerseite. Westdeutsche Städte erfuhren einen – wie sich allerdings bald herausstellen sollte nur kurzfristigen – Boom in Bezug auf ihre wirtschaftliche und demographische Entwicklung, und die Städte Ostdeutschlands hofften auf „die blühenden Landschaften“, die zu erreichen ihnen binnen Jahresfrist versprochen worden war.

Die Europäische Einigung, die diesmal kein ideelles Konstrukt bleiben sollte, setzte bald nach Kriegsende mit einer Reihe antinationalistischer und proeuropäischer Überlegungen ein. Diesen war das Ziel gemeinsam, eine Wiederholung des europäischen Desasters zu verhindern. So plädierte Churchill im September 1946 in Anlehnung an die Paneuropäischen Pläne Coudenhoves und Briands für die Schaffung der „Vereinigten Staaten von Europa“ (vgl. Mickel 1994, S. XXIII). Neben dem Ziel „Nie wieder Krieg“ ging es auch hier um eine Abgrenzung nach außen – und zwar gegenüber der „Sowjetischen Gefahr“ (ebenda). Für das US-amerikanische Außenministerium und dessen Europaüberlegungen standen neben dieser Abgrenzung vor allem ökonomische Erwägungen, das heißt Ausbau und Stärkung der US-amerikanischen Handelsbeziehungen im Vordergrund. An die Wiederaufbauhilfen des *European Recovery Program* (ERP) waren daher zunächst mehrere, auf eine wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den programmteilnehmenden Staaten gerichtete Auflagen geknüpft, wie z.B. „Schrittweiser Abbau der Zölle und Gründung einer Zollunion“ oder „Beteiligung an einer Organisation für

wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa (OEEC)“ (Detsch), die auch für die Verwaltung der ERP-Kredite zuständig sein sollte. Anders als in früheren Jahren blieb es diesmal jedoch nicht bei abstrakten Überlegungen und Forderungen. Zu einer konkreten Umsetzung kam es zunächst mit der Gründung der OEEC (nach 1961 OECD) im Jahre 1948 (mit 17 Mitgliedstaaten); sie wurde die „erste gemeinsame europäische Organisation nach dem Kriege“ (Mickel 1994, S. XXV).

Als breit angelegter Versuch einer europäischen Willensbildung ohne USA-Dominanz wird der gleichfalls 1948 stattfindende Haager Kongress verstanden. Er führte dazu, dass ein Jahr später der Europarat „als Staatenverband ohne eigene Machtbefugnisse, aber (mit) starkem internationalen politischen Gewicht“ (ebenda) eingerichtet wurde. Weitere, vorwiegend auf ein engeres wirtschaftlicheres Zusammenwachsen der beteiligten Staaten zielende Schritte waren (vgl. hierzu ebenda):

- die auf dem „Schumann-Plan“ gründende Einrichtung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) im Jahre 1951 und damit die Schaffung eines von Zoll und Handelsbeschränkungen freien Gemeinsamen Marktes für die wichtigsten Grundstoffe. Mitgliedstaaten waren die Beneluxländer sowie Deutschland, Frankreich und Italien;
- die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) auf der Basis der 1958 in Kraft getretenen Römischen Verträge;
- der institutionelle Zusammenschluss von Montanunion, EWG und EURATOM zu den „Europäischen Gemeinschaften“ im Jahre 1968, denen bis 1990 sechs weitere europäische Staaten beitraten.

Von der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung und Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten blieben die politischen Entscheidungsstrukturen weitgehend abgekoppelt. Hier standen weiterhin nationale Interessenlagen und Handlungsperspektiven im Vordergrund. „Das Politikmonopol ist bei den Einzelstaaten geblieben“ (ebenda, S. XXVII). Transnationale Parteien existierten nicht, die etablierten europäischen Organisationen wiesen ein deutliches Demokratiedefizit auf.

Oberstes Entscheidungsgremium sind und waren die als Europäischer Rat bezeichneten Gipfelkonferenzen der Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten und des EG-Kommissionspräsidenten. Dem Europäischen Parlament, das seit der Einführung der Direktwahl seiner Mitglieder 1979 als einziges Organ unmittelbar demokratisch legitimiert war, fehlten allerdings „die gesetzgeberischen und politischen Möglichkeiten, um dem eigenen Anspruch, die Interessen der Bürger zu vertreten (gerecht werden zu können)“ (ebenda, S. 133). Überdies spielte die unterste Ebene der demokratischen Willensbildung, die Städte und

Gemeinden, im europäischen Institutionensystem lange Zeit keine oder allenfalls eine recht bescheidene Rolle.

Die in der ersten Hälfte der 80er-Jahre vom Europäischen Rat vorgelegten Pläne für die „Gründung einer Europäischen Union“ mündeten Ende 1991 in den vor allem von deutscher und französischer Seite stark beeinflussten „Vertrag über die Europäische Union“ (Maastrichter Vertrag), der am 1. November 1993 in Kraft trat.

Für die Städte und Gemeinden bedeutete die Gründung der Europäischen Union eine neuartige Situation. Europa, das politisch über Jahrhunderte nur ein ideelles Konstrukt, eine Vorstellung vorwiegend elitärer Kreise gewesen war, wurde nun neben Bund und Ländern zu einem weiteren, das kommunale Geschehen beeinflussenden suprakommunalen Akteur. Welche Gestalt und welchen Umfang dieser Einfluss annehmen sollte, darüber gab es zunächst kaum präzise Vorstellungen.

Bereits im Jahr der Vertragsvereinbarung 1991 führte der Deutsche Städtetag (DST) eine Umfrage zum Thema „Die Städte und die Europäische Gemeinschaft“ mit dem Ziel durch, die Betreuung seiner Mitglieder in Europaangelegenheiten zu verbessern. Dem damaligen Stand der kommunalen Europaarbeit entsprechend standen dabei Fragen zur kommunalen Organisation EG-orientierter Tätigkeiten, zur Informationsbeschaffung sowie zu bereits vorliegenden Erfahrungen mit EG-Strukturfondsmitteln im Vordergrund. In einer fünf Jahre später vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) durchgeführten Untersuchung (Franke/Heinz 1997), in der es um ähnliche Fragen ging, zeigte sich, dass EU-Förderprogramme, EU-Ausschreibungen und EU-Antragsverfahren sowie vorliegende Projekterfahrungen im Zentrum des kommunalen Interesses lagen. In Zeiten eines zunehmenden Missverhältnisses zwischen kommunalen Problemen und verfügbaren Haushaltsmitteln wurde die Europäische Union immer mehr als „segensreiche“ Förderinstitution verstanden. Bessere Chancen beim Lobbying um die Mittel dieser Förderinstitution versprach man sich aus der Mitarbeit in multinationalen Städtenetzwerken, die ab Anfang der 90er-Jahre in rascher Folge gegründet wurden (vgl. Wiedemann/Heinz 1995), ebenso aus der Einrichtung kommunaler Repräsentanzen am Sitz der Europäischen Union in Brüssel (vgl. dazu den Beitrag von Articus in diesem Heft).

Im Kontext der von der Europäischen Kommission ausgehenden und die Rechtsetzung in ihren Mitgliedstaaten betreffenden Maßnahmen wurde den Städten und Gemeinden jedoch bald bewusst, dass die EU nicht allein Geber von Fördermitteln ist, die zur Kompensation nationalstaatlicher Mittelkürzungen eingesetzt werden können. Immer weitere Felder kommunalen Handelns – neuere Schätzungen gehen von etwa 60 Prozent aus – werden inzwischen durch die von der Kommission erarbeiteten Richtlinien und Verordnungen beeinflusst (vgl. dazu

die Beiträge von Esser, Hobe und Articus in diesem Heft). Wie die aktuelle Diskussion um die so genannte Dienstleistungsrichtlinie zeigt, ist diese Einflussnahme nicht nur inhaltlicher Art, sondern auch mit strukturellen Konsequenzen verbunden. Die Dienstleistungsrichtlinie, die auf eine Öffnung der Europäischen Dienstleistungsmärkte zielt, hat die Deregulierung und Privatisierung des kommunalen Dienstleistungsangebots zur Folge. Vor allem bei Repräsentanten der Kommunalpolitik (vgl. dazu den Beitrag von Häußler in diesem Heft) und der Kommunalwirtschaft³ stößt die Richtlinie daher auf eindeutige Ablehnung. Befürchtet wird eine weitgehende Reduzierung der kommunalen Selbstverwaltung und des demokratisch legitimierten Handlungsspielraums deutscher Städte und Gemeinden. Damit stellt sich auch die Frage, ob die gerne als „Motoren der Entwicklung“ gepriesenen kommunalen Gebietskörperschaften nicht immer mehr zu bloßen Ausführungsorganen einer suprastaatlichen Organisation wie der EU werden.

Der mit dem „Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)“ im Jahre 1951 begonnene Prozess der europäischen Einigung erfährt nach den „Zwischenstationen“ (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1992, S. 21) von EWG und EG mit dem „Vertrag über die Europäische Union“ (Maastricht-Vertrag) einen „qualitativen Sprung“ (Mickel 1994, S. 365) in Richtung „Verwirklichung der Europäischen Union“. Wirtschaftliche Ziele und Motive haben zwar weiterhin Vorrang, „die Beschlüsse von Maastricht ... binden (jedoch) weitere Politikfelder in den europäischen Integrationsprozess ein und führen bestimmte Bereiche stufenweise an die europäische Einigung heran“ (ebenda). So werden eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wie auch eine enge Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres zu weiteren Säulen der Europäischen Union (vgl. dazu den Beitrag von Esser in diesem Heft). Vorgesehen sind auch die Bildung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) mit dem Ziel einer gemeinsamen Währung und der dafür notwendigen Europäischen Zentralbank (EZB), die Einführung neuer Verfahren der Gesetzgebung in der EU, die mit erweiterten Rechten und Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments einhergehen sollen (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1992, S. 22), wie auch die Bildung eines „Ausschusses der Regionen“ mit beratender Funktion bei der Gesetzgebung der EU.

Die bisherige Politik der EU ist durch eine deutliche Ambivalenz gekennzeichnet, für die der Titel einer Tagung der Stadt Amsterdam im September 2005 wie maßgeschneidert erscheint: *Competing and Caring*. Die militärische Konkurrenz früherer Jahrhunderte hat als Einigungsmotiv, dies ist die eine Seite, einer ökonomi-

3 Stellvertretend für viele: Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Zur Beibehaltung kommunaler Dienstleistungen in der Europäischen Union, Manuskript, Berlin 2004.

schen Konkurrenz Platz gemacht. Erneut soll eine Einigung nach innen (Binnenmarkt) zur Stärkung der Wettbewerbsposition nach außen (in der Triade aus Nordamerika, Europa und südostasiatisch-pazifischem Raum) beitragen. Die hierfür eingesetzten Mittel und Maßnahmen orientieren sich an den Prinzipien des Neoliberalismus und zielen auf eine Deregulierung und Liberalisierung bisheriger nationalstaatlicher Politiken (vor allem im Wirtschafts- und Sozialbereich) ab. Für diese Seite der EU-Politik stehen vor allem die Erklärung von Lissabon aus dem Jahr 2000 und deren strategisches Ziel, den gemeinsamen europäischen Wirtschaftsraum bis 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“⁴ werden zu lassen.

Auf der anderen Seite will die EU mit ihren Fonds (so z.B. dem Europäischen Sozialfonds oder dem Kohäsionsfonds), Gemeinschaftsinitiativen (wie z.B. URBAN oder INTERREG) und Förderprogrammen (wie z.B. ECOS) zu einer besseren Umwelt- und Sozialpolitik beitragen. Bestehende groß- und auch kleinräumige Disparitäten sollen abgebaut, die Entwicklung benachteiligter Räume gefördert, Umweltqualität und Umweltschutz verbessert sowie eine multisektoral ausgerichtete nachhaltige Entwicklung gewährleistet werden. Für diese Ziele, vor allem das Letztgenannte, steht die vom Europäischen Rat 2001 in Göteborg beschlossene Nachhaltigkeitsstrategie. Dieser Strategie entspricht auch, so Heide Rühle als Abgeordnete des Europaparlaments, eine eher skandinavisch bestimmte (d.h. auf soziale und Umweltthemen setzende) Phase des Parlaments und seiner Arbeit. Nach dem Beitritt von zehn weiteren europäischen Nationalstaaten im Mai 2004 scheint diese jedoch einer eindeutig wachstums- und wirtschaftsorientierten Phase Platz zu machen.

Über viele Jahrhunderte waren die Städte mächtige Akteure gewesen, Europa war allenfalls als ideelles Konstrukt vorhanden. Dieses Konstrukt ist jedoch in kurzer Zeit – auf der Basis nationalstaatlicher Vereinbarungen und Beschlüsse – zu einem starken, die Städte und Gemeinden auf vielfältige Weise beeinflussenden Akteur geworden. Wie sehen diese Einflüsse konkret aus? Welche Konsequenzen haben sie für deutsche Städte und Gemeinden und deren besonderes Merkmal, die „kommunale Selbstverwaltung“? Was sollen oder können Städte tun, um ihre politische Selbständigkeit auch weiterhin zu gewährleisten? Diesen und weiteren, für die Kommunen und ihre Akteure relevanten Fragen wird im vorliegenden Schwerpunktheft der DfK unter verschiedenen Blickwinkeln nachgegangen. In den ersten drei, theoretisch orientierten Beiträgen werden die mit der Europäischen Union verbundenen politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Implikationen für die Städte und Gemeinden beleuchtet. In den drei anschließenden Beiträgen kommt die kommunale Seite zu Wort: in Gestalt des geschäftsführenden

4 Europäischer Rat (Lissabon), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 23. und 24. März 2000, in: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm (5.12.05).

Präsidialmitglieds des Spitzenverbandes der deutschen Großstädte (Deutscher Städtetag, DST) sowie der Bürgermeister zweier ausländischer Großstädte.

In seinem einführenden Beitrag geht *Josef Esser* zunächst differenziert auf den mit dem Maastricht-Vertrag eingeleiteten „Qualitätssprung“ in Richtung eines eigenständigen europäischen politischen Systems und die damit einhergehende „Transformation bisheriger Staatlichkeit“ ein. Dem wachsenden Europäisierungsgrad einer immer größeren Zahl von Politik- und Aufgabenfeldern steht allerdings die Tatsache entgegen, dass die EU-Mitgliedstaaten weiterhin „als eigenständige Nationalstaaten mit eigenständigen nationalen Gesellschafts- und Politikprojekten“ existieren. In den Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen dieses auch weitere subnationale Gebietskörperschaften einschließenden Mehrebenensystems spielt, wie Esser in Anlehnung an die *Governance*-Debatte zeigt, inzwischen ein breites Spektrum an Akteuren eine Rolle. Die dabei zum Einsatz kommenden Koordinations- und Verhandlungssysteme weisen jedoch ein strukturelles, mit einer ausgeprägten Bürgerferne einhergehendes Demokratiedefizit auf. Unter Zugrundelegung der Arbeiten von Fritz W. Scharpf weist Esser nach, dass im Prozess der fortschreitenden europäischen Regulierung zwei Formen der Integration, eine „negative“ und eine „positive“, unterschieden werden können, von denen jedoch die „negative“ und damit „marktschaffende“ eindeutig dominiert. Bestrebungen zur „positiven“, eher „marktkorrigierenden“ Integration sind demgegenüber „bisher kaum vorangekommen“.

Auf der Basis dieser fundierten und differenzierten Auseinandersetzung mit einigen zentralen Merkmalen des fortschreitenden politischen EU-Integrations- und Regulierungsprozesses geht Esser darauf ein, welche Auswirkungen dieser Prozess auf die substaatlichen Ebenen des deutschen föderalen Staatssystems hat. Er kommt zu dem Schluss, dass die subnationalen Gebietskörperschaften und ihre Organe bisher zu den Verlierern des Europäisierungsprozesses gehören. Die Einwirkungsrechte des Bundesrates sind begrenzt, die Bundesländer erfahren weitere Kompetenzverluste, und der Ausschuss der Regionen, in dem die Länder maßgeblich beteiligt sind, bildet kein Gegengewicht; sein Einfluss wird vielmehr als „unbedeutend oder mittelstark“ eingeschätzt.

Die Städte und Gemeinden, deren politischer Handlungsspielraum durch Bundes- und Landesrecht ohnehin begrenzt ist, sind mit der Europäischen Union einer weiteren übergeordneten Politik- und Verwaltungsebene ausgesetzt. Als Folge der hohen „Regelungsintensität“ auf kommunaler Ebene sind sie von der fortschreitenden Europäisierung einer wachsenden Zahl öffentlicher Aufgabenfelder unmittelbar betroffen. In den europäischen politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen sind Städte jedoch institutionell nicht eingebunden. Zugang zu den Organen der EU ist ihnen auf institutioneller Ebene nur über die Bundesländer und die Bundesregierung möglich. Bisher haben die Kommunen auf diese unbe-

friedigende Situation mit dem Aufbau eigener Informations- und Einflusskanäle und damit unterschiedlicher Lobbymöglichkeiten reagiert. Um ihren Einfluss zu verstärken und zu wirklichen „Organisatoren der Europäischen Integration von unten“ zu werden, sollten die Kommunen nach Esser jedoch versuchen, „eigene Institutionen und Verfahren aufzubauen, in denen über ihre europapolitische Bedeutung und Betroffenheit gemeinsam diskutiert und gemeinsame Strategien entwickelt werden könnten“.

Mit der Europäischen Union ist nach *Stephan Hobe*, der sich mit den rechtlichen Auswirkungen der EU beschäftigt, ein Staatenverbund geschaffen worden, der die Staatlichkeit seiner Mitgliedstaaten wahrt, ihnen allerdings deutliche Zusammenarbeitspflichten auferlegt. Auf der Basis der europäischen Verträge schafft die Union neues so genanntes sekundäres Recht in Form von Richtlinien und Verordnungen, die dann (zum Teil nach Umsetzung durch die jeweiligen Vertragsstaaten in nationales Recht) unmittelbar und mit staatliches Recht verdrängender Wirkung gelten. In den geltenden Gemeinschaftsverträgen, aber auch im Sekundärrecht ist von den Kommunen nach Hobe nur wenig zu lesen. Infolge des spezifischen Verfassungsgefüges der Bundesrepublik Deutschland ist der Zugang der Kommunen zur EU zudem ein in doppeltem Sinne vermittelter: Die Länder, denen die Kommunen staatsrechtlich zugeordnet sind, müssen auf den Bund als eigentlichen Akteur im europäischen Integrationsprozess einwirken, sich treuhänderisch nicht nur für die Belange der Länder, sondern auch für die Interessen der Kommunen einzusetzen.

Anhand einer Reihe von Beispielen zeigt Hobe, dass es durch europäisches Sekundärrecht zu einer Verletzung des Kernbereichs der grundgesetzlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung kommen kann. Dieser möglichen Verletzung stehen allerdings keine ausreichenden Schutzpotenziale für die Kommunen gegenüber. Ein partieller Schutz ist allenfalls für die Kommunale Daseinsvorsorge über den Artikel 86 des EG-Vertrages vorgesehen.

Mit dem Scheitern des EU-Verfassungsentwurfs sind die dort vorgesehenen Verbesserungen für die kommunale Ebene – Stärkung des Subsidiaritätsprinzips, das in seiner gegenwärtigen gemeinschaftsrechtlichen Ausprägung über keinen kommunalspezifischen Gehalt verfügt, Ausstattung des derzeit nur mit rudimentären Rechten versehenen Ausschusses der Regionen mit einem eigenen Klagerecht usw. – zunächst hinfällig geworden. Die Kommunen werden daher auch weiterhin ihre Interessen auf europäischer Ebene kaum eigenständig vertreten, noch sich wirksam gegen Eingriffe der europäischen Ebene in ihr Selbstverwaltungsrecht schützen können. Hobe greift deshalb auf eine von ihm bereits 2001 erhobene Forderung zurück: Institutionalisierung einer Verfahrensbeteiligung der Kommunen bei europäischen Gesetzgebungsakten durch Neuformulierung des Gesetzes

über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union.

Im Zentrum des Beitrags von *Martin Gornig* steht die Auseinandersetzung mit der Gefahr einer doppelten Polarisierung infolge der Europäisierung: erstens im Hinblick auf die wirtschaftlichen Potenziale zwischen und innerhalb der Städte, zweitens in Bezug auf die Einkommensstrukturen in diesen. Einleitend werden die maßgeblichen Faktoren für die aktuellen – von Konzentration bis Dekonzentration reichenden – Entwicklungsprozesse der Städtesysteme in Europa kurz skizziert: sektorale Strukturumbrüche und Bedeutungsgewinn tertiärer Steuerungsfunktionen auf der einen Seite, Effekte der europäischen Integration – von institutionellen Handelserleichterungen bis zu den jüngsten Erweiterungen der Union – auf der anderen Seite.

Die aus dieser Entwicklung theoretisch ableitbaren Konsequenzen – Erhöhung der räumlichen Konzentration in jenen Regionen, die bereits historisch zu den stärksten zählen – lassen sich nach Gornig auch durch die tatsächliche Entwicklung belegen. Eine Reihe von Stadtregionen – von München über Frankfurt am Main und Düsseldorf bis Hamburg – weist danach eine deutlich dynamischere Entwicklung als der Bundesdurchschnitt auf. Eine maßgebliche Ursache hierfür sieht Gornig in der sich im Zuge von De-Industrialisierung und Europäisierung herausbildenden und auf überregionalen Dienstleistungen beruhenden neuen ökonomischen Basis dieser Städte.

Tertiärisierung und Europäisierung sowie deren Folgen wirken sich auch spürbar auf die Einkommens- und Sozialstrukturen in Städten aus. Fungierten Städte bis in die 70er-Jahre durch das Zusammenwirken von ökonomischem Wachstum und stadtpolitischer Regulierung als „Integrationsmaschinen“, zeichnet sich in ihnen seit 2000 eine zunehmende Einkommensdifferenzierung ab. Diese ist Folge von wachsender Arbeitslosigkeit und einem starken Anwachsen des Niedriglohnsektors – und damit von zwei Entwicklungen, die wiederum im Kontext von Europäisierung und der damit einhergehenden Intensivierung des grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsaustauschs wie auch der zunehmenden Verdrängung einfacher Produktionsschritte zu sehen sind.

Städte sind vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen einem enormen Handlungsdruck ausgesetzt: Einerseits sehen sie sich gezwungen, sich im europäischen Standortwettbewerb richtig zu positionieren. Andererseits muss ihnen daran gelegen sein, die soziale Kohäsion in ihrem Verantwortungsbereich zu fördern. Diese Aufgaben können die Städte nach Gornig allerdings nur dann erfolgreich bewältigen, wenn sie die dafür erforderliche Finanzausstattung erhalten.

Die Seite der kommunalen Praktiker wird eingeleitet durch den Beitrag von *Stephan Articus*, der die Position der Städte aus der Perspektive eines kommunalen

Spitzenverbandes, des Deutschen Städtetages, vertritt. Nach einem kurzen Hinweis auf die rechtlichen und förderpolitischen, die kommunale Ebene betreffenden Maßnahmen und Interventionsmöglichkeiten der EU konzentriert sich Articus auf die gegenwärtig praktizierten kommunalen Reaktionsmuster: „individuelle“ und „kollektive“ Strategien. „Individuelle“ Strategien, die vom Aufbau von Kommunalen Informationssystemen bis zur Profilierung im europäischen Städte-wettbewerb reichen, sind Maßnahmen, die von einzelnen Städten ergriffen werden. Unter „kollektiven“ Strategien werden hingegen Ansätze verstanden, die in Form von Städtenetzwerken unterschiedlicher Art und übergreifend für die Interessen der jeweiligen Mitgliedstädte gegenüber der EU und deren Organen realisiert werden. Hingewiesen wird hier besonders auf die Aktivitäten der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände und die Arbeit des Europabüros des Deutschen Städtetages in Brüssel sowie auf die verbandsinternen Aktivitäten mit Europabezug. Zu den „kollektiven“ Strategien zählt Articus auch Städtenetzwerke und fachspezifische Netzwerke, unter denen dem Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), dem European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest (CEEP), dem European Local Authorities Network (ELAN) und EUROCITIES besondere Bedeutung beigemessen wird. Der Beitrag endet mit einem Plädoyer für eine Intensivierung der städtischen Reaktionsmuster – individueller und kollektiver – und dafür, die „Vielstimmigkeit“ des kommunalen Auftritts in Europa weiter zu reduzieren.

Gérard Collomb, der die kommunale Ebene gleich mehrfach repräsentiert – als Bürgermeister von Lyon, als Präsident der *Communauté Urbaine Grand Lyon* und als Vizepräsident von EUROCITIES –, plädiert für die Stärkung der Städte auf nationalstaatlicher wie auf europäischer Ebene. Städte sind – vor allem in Europa mit seinem hohen Verstärkungsgrad – nach Collomb Träger und Motoren der weiteren Entwicklung. In ihnen konzentrieren sich die ökonomischen, sozialen und kulturellen Potenziale, gleichzeitig werden in Städten aber auch die zentralen gesellschaftlichen Probleme am deutlichsten sichtbar. Städte sollten daher sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene mehr Gewicht erhalten. Um dieses Ziel zu erreichen, sollten die Städte „ihr offenkundiges Konkurrenzverhalten überwinden“ und sich bemühen, mit „einer Stimme“ zu sprechen, um so „mehr Druck auf die nationalen und europäischen Institutionen“ auszuüben. Als notwendige Schritte und Maßnahmen erachtet Collomb die Schaffung problem- und zeitadäquater Kooperationsformen auf stadtreionaler Ebene (vorzugsweise in Form stadtreionaler Gebietskörperschaften), die Verstärkung von Partnerschaften mit anderen europäischen Großstädten, eine Verbesserung der kommunalen Lobbyarbeit sowie die Zusammenarbeit in nationalen Städteverbänden und internationalen Netzwerken. Große Bedeutung wird dabei dem Städtenetzwerk EURO-CITIES beigemessen, das, so Collomb, mit seinen Aktivitäten dazu beigetragen

hat, dass die Städte und ihre Interessen im EU-Verfassungsvertrag stärkere Beachtung erfahren haben.

Ungeachtet derartiger Fortschritte müssen sich, so Collomb, die Städte auch weiterhin dafür einsetzen, dass sie und ihre Belange bei allen sie betreffenden Politiken und Programmen der EU angemessen berücksichtigt werden. Vorteilhaft wäre hier die Einrichtung eines offenen und regelmäßig durchzuführenden Dialogs „zwischen den Vertretern der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften, den nationalen Regierungen, der Kommission und den europäischen Institutionen“.

Auch *Michael Häupl*, Bürgermeister und Landeshauptmann von Wien sowie Präsident des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), votiert für eine stärkere Berücksichtigung der Städte auf Seiten der EU. Anders als Collomb begründet er dieses Votum jedoch nicht allein mit der Größe und Bedeutung der Städte, sondern mit einer deutlichen Kritik an aktuellen EU-Politiken und deren Zielrichtung. Den Erfolg eines geeinten Europa sieht Häupl „in einem überdurchschnittlichen Bildungs- und Ausbildungsniveau breiter Bevölkerungsschichten, in einem hohen Beschäftigungsniveau und geringer Arbeitslosigkeit, in einem hohen und wachsenden Maß an sozialem Schutz bis ins hohe Alter“ usw. Eine Gewähr hierfür kann er in der aktuellen Politik der EU jedoch nicht sehen. Die Wirtschafts- und Geldpolitik der Europäischen Zentralbank orientiere sich an neoliberalen Prinzipien, das europäische Sozialmodell gerate dabei ins Hintertreffen. Die Gestaltung Europas werde von den marktliberalen Vorstellungen der Europäischen Kommission und des Europäischen Rates dominiert. Bürgerinnen und Bürger spielten bei der politischen Willensbildung ebenso wie die Städte oder das Europäische Parlament nur eine nachrangige Rolle.

Kritisch setzt sich Häupl in diesem Kontext auch mit der Zukunft der öffentlichen Daseinsvorsorge und der von Brüssel beabsichtigten fortschreitenden Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen auseinander. Die aktuell diskutierte Dienstleistungsrichtlinie ist für ihn ein Beispiel für die deutliche Diskrepanz zwischen der Politik der Europäischen Kommission und den Belangen von Städten und Gemeinden, von Bürgerinnen und Bürgern wie auch von Vertreterinnen und Vertretern des Europäischen Parlaments. Eine Verbesserung der Lebensverhältnisse sei aus einer „Liberalisierungspolitik nach rein betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten“ nicht zu erwarten. Im Gegenteil: am Beispiel der Stadt Wien wird gezeigt, dass ein umfassendes Angebot an öffentlichen Dienstleistungen auch ein hohes Maß an Lebensqualität gewährleistet.

Um Einfluss auf die Politik der Europäischen Union zu nehmen, muss Häupl zufolge auch Außenpolitik zu einer kommunalen Sache werden. Beispiele hierfür gibt es bereits: vom Lobbying in Brüssel über die verstärkte Kooperation mit EU-Parlamentariern bis zu Bündnissen mit unterschiedlichen nationalen und auslän-

dischen Gebietskörperschaften. Neben einer Zusammenarbeit mit den österreichischen Bundesländern (in Bezug auf die Ablehnung der Liberalisierung der Davosvorsorge) werden vor allem Bündnisse mit anderen europäischen Großstädten (von der Kooperation auf Hauptstadtebene bis zu EUROCITIES und RGRE) angeführt. „Die Europäische Union wird sich daran gewöhnen müssen, dass auch die Städte und Gemeinden bei der Europapolitik mitreden“. Erste Erfolge dieser Aktivitäten sieht Häupl ebenso wie Articus und Collomb in den Veränderungen und Verbesserungen, die der Europäische Verfassungsvertrag „aus regionaler und lokaler Sicht“ erfahren hat. Europa sollte, damit schließt Häupl seinen Beitrag, mehr sein „als eine Freihandelszone“, in der Ziele wie „Kostensenkung“ und „De-regulierung“ im Vordergrund stehen. Handlungsleitend sollten vielmehr die Worte eines der Gründungsväter der Europäischen Union, Jean Monnet, sein: „Wir verbinden keine Staaten, wir vereinen Menschen“.

Alle Autoren des vorliegenden Heftes zeigen in ihren Beiträgen deutlich: Die Europäische Union ist kein abgeschlossenes Projekt, sondern ein politischer Prozess, der – dies zeigen die jüngsten, die Zukunft des Verfassungsvertrages bis auf weiteres in Frage stellenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden – keineswegs geradlinig, sondern widersprüchlich verläuft. Weitgehende Übereinstimmung besteht in den Beiträgen auch darin, dass die Städte und ihre Belange in den Organen der EU und damit auch in deren politischen Zielsetzungen und Programmen bisher nur geringe Berücksichtigung fanden. Für Städte und Gemeinden ist im institutionellen Gefüge der EU kein, allenfalls ein geringer Platz vorgesehen. Die Autoren plädieren daher dafür, die Städte institutionell stärker und besser in die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse der EU und deren Organe einzubinden. Sie sprechen sich auch dafür aus, dass die oft durch Konkurrenz bestimmte „Vielstimmigkeit“ der Städte gegenüber der EU einem koordinierteren und konsensorientierten Verhalten Platz macht.

Literatur

- Bogumil, Jörg (2005), Kommune/Kommunale Selbstverwaltung, in: Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 515.
- Cassen, Bernard (2003), Wo endet Europa?, in: Le Monde Diplomatique, Nr. 6956 vom 17.01.2003.
- Detsch, Roland, Europapläne, Ideen und Konzepte zur Einigung Europas, in: <http://www.cpw-online.de> (Abruf am 5.12.05).
- Franke, Thomas/Heinz, Werner (1997), EU-Aktivitäten deutscher Städte und Gemeinden, Berlin (Difu-Materialien, Band 6/97).
- Franz, Monika (2004), Fundamente Europäischer Identität, Teil II, in: BLZ-Report, Nr. 3 (2004).

- Keller, Bernhard, Weitere Städtebünde in Deutschland – das Beispiel des Rheinischen Bundes, in: http://www.bernhardkeller.de/Projekte/_Die_deutsche_Hanse/_Hanse_-_Inhalt/_Hanse_-_Handelsgebiete/_Hanse_-_Kaufleute/_hanse_-_stadtebunde.html (Abruf am 5.12.05).
- Mickel, Wolfgang W. (Hrsg.) (1994), Handlexikon der Europäischen Union, Köln.
- Mottek, Hans (1974), Wirtschaftsgeschichte Deutschlands, Band I, Berlin.
- von Plessen, Marie-Louise (Hrsg.) (2003), Idee Europa. Entwürfe zum „Ewigen Frieden“: Ordnungen und Utopien für die Gestaltung Europas von der pax romana zur Europäischen Union. Eine Ausstellung als historische Topographie, Berlin.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.) (1992), Europa 2000, Schritte zur Europäischen Union, Köln.
- Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE)/Deutsche Sektion (Hrsg.) (1998), Die Partnerschaften der Städte, Gemeinden und Kreise, Köln.
- Schneider, Gerhard/Ramb, Heinz (1977), Hessische Gemeindeverfassung, in: Hessischer Städte- und Gemeindebund (Hrsg.), Kommunale Schriften für Hessen, Band 2.
- Vogt-Lüerssen, Maike (2001), Der Alltag im Mittelalter, Mainz.
- Wiedemann, Uwe/Heinz, Werner (1995), Europäische Städtetzwerke, Berlin.

Josef Esser

Kommunen und Länder im Sog der europäischen Mehrebenenverflechtung

Zusammenfassung: Die Europäische Union erlebt seit Beginn der 90er-Jahre einen Qualitätssprung. Ein europäischer Wirtschafts- und Gesellschaftsraum ist im Werden, und ein eigenständiges europäisches politisches System mit einer Fülle öffentlicher Aufgaben, die im Modus der europäischen Mehrebenenverflechtung bearbeitet werden, hat sich jenseits der Mitgliedstaaten etabliert. In dem Beitrag wird diese Transformation von Staatlichkeit in Europa vor dem Hintergrund der Frage analysiert, welche Auswirkungen dieser Prozess auf das deutsche System des föderativen Staates, also seiner Bundesländer, Städte, Landkreise und Gemeinden hat. Der Autor kommt zu dem Ergebnis, dass sich die deutschen Bundesländer in einem bisher wenig erfolgreichen Abwehrgefecht gegen die Aushöhlung ihrer Kompetenzen befinden und die deutschen Kommunen zwar immer mehr der europäischen Richtlinien und Verordnungen in ihrem Raum umzusetzen haben, ohne an deren Zustandekommen wirksam beteiligt zu sein.

Einleitung

Bereits in den 50er-Jahren des letzten Jahrhunderts hat mit der Montanunion (1951) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1957) der Prozess hin zur europäischen Integration begonnen. Jedoch ist es sinnvoll, von einem Qualitätssprung dieser Integration erst seit Verabschiedung der Maastrichter Verträge zu Beginn der 90er-Jahre zu sprechen (Rhodes und andere 1997). Seit dieser Zeit erleben wir zunächst in Westeuropa und in den letzten Jahren auch in Mittel- und Osteuropa einen dramatischen und sich beschleunigenden Wandel Europas hin zu dem, was man etwas euphemistisch die Europäische Union nennt. Niemand weiß heute, wohin diese Transformation letztlich führen wird, auch wenn die Debatten um die „Finalität“ Europas inzwischen ganze Bibliotheken füllen und kaum noch zu überschauen sind. Auch die Sozialwissenschaften haben bisher nicht die überzeugende Theorie dafür zur Hand, wie Form, Funktionsweise und

Demokratietauglichkeit dieses neuen Gebildes EU auf den theoretischen Begriff zu bringen wären. Auf jeden Fall lässt sich aber sagen, dass diese EU eine Transformation bisheriger Staatlichkeit zur Folge hat, die die politische Struktur und Funktionsweise in den Mitgliedsländern ebenso tief greifend verändern wird wie deren jeweilige substaatliche Einheiten, seien es die deutschen Bundesländer, die französischen oder britischen Regionen oder die deutschen Kommunen.

In diesem Beitrag soll der Frage nachgegangen werden, wie sich dieser Transformationsprozess auf das deutsche System des föderativen Staates auswirkt, das heißt auf die Bundesländer, Städte, Landkreise und Gemeinden. Diese Frage kann sinnvoll nur beantwortet werden, wenn zunächst analysiert wird, was diese Europäische Union als eigenständiges politisches Projekt eigentlich ist (Abschnitt 1). Daran anschließend werden die öffentlichen Aufgaben sowie die Strukturen und Mechanismen der politischen Willens- und Entscheidungsfindung dieses neuen politischen Systems einschließlich seiner demokratischen Schiefelage genauer unter die Lupe genommen (Abschnitt 2). Erst vor diesem Hintergrund kann dann der Beitrag der Länder und Kommunen in diesem System diskutiert und gefragt werden, welche politischen Gestaltungsspielräume vor allem den deutschen Kommunen verbleiben (Abschnitt 3).

1. Die EU als Gesellschafts- und Politikprojekt im Werden

Die EU ist nicht nur für viele Bürgerinnen und Bürger ein Buch mit sieben Siegeln. Auch in Politik und Wissenschaft ist die Suche nach einer präzisen Beschreibung und Begrifflichkeit längst nicht abgeschlossen. Immerhin konnte man sich inzwischen darauf einigen, die EU weder als Staatenbund noch als Bundesstaat einzuordnen, wie sie aus der Geschichte bekannt sind, sondern als eine neue Form eines Staatenverbundes, als ein „politisches System sui generis“ (Wolf 1997). Freilich vermag auch dieser begriffliche Minimalkonsens nicht darüber hinweg zu täuschen, dass über die Funktionsweise und die Entwicklungsdynamik dieses politischen Systems EU weiterhin heftige theoretische Kontroversen ausgetragen werden und sehr unterschiedliche Interpretationsangebote auf dem Markt sind. Aber nicht nur der politische Charakter dieser EU bleibt unbestimmt, auch über die ökonomischen und die gesellschaftlichen Bedingungen, die ihre Existenz und Weiterentwicklung begründen, wird gestritten (vgl. dazu Beckmann und andere 2003).

1.1 Die EU als europäischer Wirtschafts- und Politikraum

Als wichtigstes Merkmal der EU kann der Wirtschaftsraum Europa identifiziert werden, nämlich die sich immer mehr erweiternde und vertiefende Markt- und Währungsintegration. Auf die Gründung des Europäischen Währungssystems 1979 folgte 1985 die Einrichtung des EG-Binnenmarktprogramms, bevor dann ab 1989 die Wirtschafts- und Währungsunion in Angriff genommen wurde und schließlich seit 1998 der integrierte europäische Finanzmarkt. Dieser neue Wirtschaftsraum umfasst inzwischen 25 Staaten: Nach der Süderweiterung um Griechenland (1981), Portugal und Spanien (1986) kamen 1995 Schweden, Finnland und Österreich dazu, und seit 2004 gehören auch acht mittel- und osteuropäische Länder sowie Zypern und Malta zur EU.

Die ökonomische Markt- und Währungsintegration erfuhr auch Schritt für Schritt ihre politisch-rechtliche Konstitutionalisierung, und zwar durch die Einheitliche Europäische Akte von 1986, durch die EU-Verträge von Maastricht (1991) und Amsterdam (1997) sowie die Vertragsrevision von Nizza (2000). Im Oktober 2004 schließlich unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs der EU einen neuen Verfassungsvertrag, der zuvor von einem dazu eingerichteten EU-Konvent ausgearbeitet worden war. In diesem Vertrag ist das bisherige politisch-institutionelle Macht-Dreieck der EU, bestehend aus Europäischer Kommission, Europäischem Rat und Europäischem Parlament, verändert worden. Allerdings muss dieser neue, häufig und fälschlich als Europäische Verfassung titulierte Verfassungsvertrag zwischen den 25 Mitgliedsländern von den Einzelstaaten noch ratifiziert werden, bevor er in Kraft treten kann (Asbach 2002; Höreth 2004)

Mit einigem Recht darf man wohl sagen, dass durch den Prozess, den europäischen Wirtschaftsraum ökonomisch zu vertiefen, zu erweitern und ihn „über eine vertraglich und institutionell abgesicherte Handlungsarena politisch zu gestalten“ (Beckmann und andere 2003, S. 8), bereits so etwas wie ein „spezifischer Modus euro-kapitalistischer Reproduktion“ (ebenda) im Entstehen begriffen ist: Denn immerhin werden im Rahmen der Binnenmarkt- und Währungsintegration und der sie begleitenden Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen die Waren-, Kapital- und Kreditmärkte europäisch angeglichen und integriert. Bereits 60 Prozent des Außenhandels der Mitgliedstaaten vollziehen sich innerhalb dieses Raumes. Außerdem haben sich in vielen Sektoren transnationale europäische Zulieferer-, Produktions- und Vertriebsstrukturen herausgebildet. Durch grenzüberschreitende Fusionen, Übernahmen und andere Kooperationsformen sind bereits europäische Unternehmensstrukturen entstanden. Auch das Tausch- und Geldverhältnis ist durch die Wirtschafts- und Währungsunion fast vollständig vergemeinschaftet worden, und im Zuge der Finanzmarktintegration ist inzwischen auch die

Kreditaufnahme seitens der Regierungen und der transnationalen Unternehmen nicht mehr auf die jeweils nationalen Märkte konzentriert (Lütz 2002).

Dieser bereits weit entwickelte europäische Wirtschaftsraum enthält auch ein eigenes System der europäischen Regulierung, welches zwar immer noch von den weiterhin existierenden und funktionierenden nationalstaatlichen Regulierungen konterkariert wird und deshalb widersprüchlich und zerbrechlich bleibt, zugleich jedoch durch die in den EU-Verträgen festgelegten Vereinbarungen spezifische Kompetenzen jenseits der Nationalstaaten besitzt. Denn durch weitreichende politische Entscheidungskompetenzen der Europäischen Kommission, des Europäischen Gerichtshofes, der Europäischen Zentralbank und des Europäischen Parlaments ist hier ein europäisches politisches System entstanden, welches jenseits der nationalstaatlichen politischen Systeme seine Eigenlogik immer stärker entfaltet und damit auf die jeweiligen nationalstaatlichen Logiken auf jeweils sehr komplizierte Weise einwirkt. Zusätzlich sind bestimmte Politikbereiche wie die Agrar-, die Regional-, die Forschungs-, die Arbeits- und Umweltpolitik entweder vollständig (Agrarpolitik) oder zumindest teilweise vergemeinschaftet worden. Und Politikbereiche, in denen gemäß den EU-Verträgen immer noch die Nationalstaaten die entscheidenden Akteure sind oder die supranationalen Kompetenzen nur sehr schwach ausgeprägt sind – wie Steuer-, Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik, Sozialpolitik, Bildungs- und Infrastrukturpolitik –, werden „im Rahmen eines transgouvernementalen Koordinationsverfahrens zunehmend abgestimmt und auf die Erfordernisse der integrierten Ökonomie hin zugeschnitten“ (ebenda, S. 9) (vgl. Abschnitt 2).

Schließlich lassen sich auch bereits erste Konturen einer europäischen Zivilgesellschaft ausmachen (Bach 2000). In dieser wird der europäische soziale und politische Prozess diskursiv begleitet von so unterschiedlichen Akteuren wie Parteien, Verbänden, Nicht-Regierungsorganisationen, sozialen Bewegungen, aber auch von mächtigen transnationalen Konzernen einschließlich deren Denkfabriken und Expertengemeinschaften, die immer noch über einen privilegierten Zugang zu den europäischen Entscheidungsträgern verfügen.

Zugespitzt lässt sich demnach folgern, dass der sehr dynamische und wirksame Integrationsschub der letzten 20 Jahre das Verhältnis zwischen Ökonomie, Gesellschaft und Politik in einer Weise verändert hat, dass die Bezeichnung „Europäisches Gesellschafts- und Politikprojekt im Werden“ einiges für sich hat.

1.2 Gegenteilstendenzen zur fortschreitenden Europäisierung

Allerdings ist dies nur die halbe Wahrheit. Denn man darf auch die noch bestehenden Gegenteilstendenzen zu dieser „Europäisierung“ nicht aus den Augen verlie-

ren, die diese Charakterisierung wiederum in Frage stellen und die verständlich machen, warum man sich mit einer präzisen Konzeptualisierung dieser EU so schwer tut.

Die erste und wichtigste Gegentendenz besteht wohl darin, dass die in der EU kooperierenden Mitgliedsländer immer noch als eigenständige Nationalstaaten mit eigenständigen nationalen Gesellschafts- und Politikprojekten auf der Basis unterschiedlicher nationaler Kräfteverhältnisse und politischer Bündniskonstellationen existieren (Esser 1999). Diese „variety of capitalism“ (Hall/Soskice 2001) zeigt die Beständigkeit unterschiedlicher Strukturmuster in der Wirtschaft, der wohlfahrtsstaatlichen Regime, des politisch-institutionellen Aufbaus der politischen Systeme (eher zentralistisch oder eher föderalistisch), aber auch der politischen Kulturen innerhalb der EU. Und genau diese Differenzen bilden weiterhin ein Gegengewicht gegenüber der von der europäischen Integration ausgehenden Konvergenzdynamik. Denn sie erzeugen fortwährend Schwierigkeiten, auf aktuelle ökonomische, soziale oder politische Herausforderungen wie die wirtschaftliche Rezession, die hohe Arbeitslosigkeit, die zunehmenden sozialen und regionalen Desintegrations- und Spaltungsprozesse oder die Umweltverschmutzung gemeinsame Antworten zu finden; ihnen ist auch geschuldet, dass immer wieder gleichzeitig politische Prozesse der Vergemeinschaftung, des Intergouvernementalismus und der Re-Nationalisierung (Pfetsch 1997) ablaufen.

Als zweite wichtige Gegentendenz muss die Globalisierung der Wirtschaft, genauer: die Einbindung des europäischen in den globalen Kapitalismus, benannt werden. Hier ist zum einen von Bedeutung, dass die gegenwärtigen transnationalen Produktions-, Handels- und Finanzbeziehungen nicht an der Grenze der EU Halt machen; sie sind vielmehr global ausgerichtet und eingebettet in den Kern der kapitalistischen Weltökonomie, nämlich die so genannte Triade – Japan/Pazifischer Raum, Westeuropa, USA. Hier nimmt „der moderne Kapitalismus die Gestalt an, mit der er ins 21. Jahrhundert eintritt, und daher ist es nötig, sich mit diesem triadisierten Kapitalismus zu beschäftigen, wenn man über Deutschlands oder Europas Zukunft sinnvolle Aussagen machen will“ (Esser 1993a, S. 411; siehe auch Esser 1993b). Zwar lässt sich auf der Grundlage dieser zweiten Gegentendenz die Europäische Integration als Versuch interpretieren, im Rahmen dieser Weltmarktkonkurrenz innerhalb der Triade ein eigenständiges europäisches Gesellschafts- und Politikprojekt aufzubauen und vor allem gegenüber der Vorherrschaft der USA abzusichern. Gleichzeitig gilt es aber auch hier in Rechnung zu stellen, dass dieser Versuch deshalb bisher so widersprüchlich verläuft, weil vor allem die mächtigen ökonomischen Akteure in Europa neben dem europäischen auch den Weltmarkt im Visier haben.

Es kann also resümiert werden, dass trotz der bisher recht erfolgreich verlaufenden Prozesse der Annäherung und Konvergenz in der Markt- und Wettbewerbspolitik

die politische Vertiefung der Integration hin zu einer europäischen Staatenbildung aufgrund der beiden Gegenteilstendenzen blockiert ist. Trotzdem findet europäisches Regieren in einem europäischen politischen System statt. Was genau damit gemeint ist und wie es funktioniert, ist Gegenstand des folgenden Abschnitts.

2. Die EU als eigenständiges politisches System

2.1 Die Europäisierung der öffentlichen Aufgaben

Es wurde bereits festgestellt, dass die Europäisierung von öffentlichen Aufgaben vielfältiger Art Bestandteil des EU-Projektes ist. Mit dem Vertrag über die Europäische Union wurde mit Wirkung ab dem 1. November 1993 die Gemeinschaft der Europäischen Staaten zu einem auf drei Säulen ruhenden Dach der europäischen Integration zusammengeführt. Die erste Säule enthält alle bisherigen Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaften in den Bereichen Wirtschafts- und Währungspolitik, die zweite Säule enthält alle Maßnahmen für eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik; die dritte Säule schließlich bestimmt die Zusammenarbeit in einzelnen Bereichen der Justiz- und Innenpolitik neu. Diese Aufgabendefinition wurde dann im Amsterdamer Vertrag von 1997 weiter befestigt (Pfetsch 1997; Schmidt 1999). Während die Maßnahmen im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik supranational über Kommission und Rat durchgesetzt werden, also als vergemeinschaftete Politik der Souveränität der Mitgliedstaaten entzogen sind, werden die Politikbereiche in den Säulen 2 und 3 nach dem Prinzip des Intergovernmentalismus entschieden; es kommt also nur dann eine gemeinsame Politik zustande, wenn eine Mehrheit oder alle Staaten zustimmen.

Für die Frage nach der Handlungsfähigkeit der Bundesländer und Kommunen in Deutschland haben vor allem die Maßnahmen in den Säulen 1 und 3 erhebliche Auswirkungen. Manfred G. Schmidt hat genau aufgelistet (Schmidt 1999, Tabelle 1, S. 390 f.), dass – nach dem mit dem Vertrag von Amsterdam (1997) erreichten Stand zu urteilen – der Arm der „vergemeinschafteten“ Politik sehr weit reicht. Mittlerweile habe er die meisten Politikfelder zumindest berührt, und manche davon halte er fest im Griff (ebenda, S. 388). Genauere Messungen des Europäisierungsgrades verschiedener Politikfelder hätten besonders große Integrationsfortschritte in den letzten 50 Jahren vor allem in folgenden Bereichen nachgewiesen: in der Außenwirtschaftspolitik, der Agrarpolitik, der Regelung des Wettbewerbs und der Handhabbarkeit von Gütern und Dienstleistungen, der Regelung des Kapitalverkehrs, der Freizügigkeit von Personen und Arbeitskräften, in der Geld- und Währungspolitik und in der Fiskalpolitik, die mit der Ausrichtung auf die Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrags und dem Stabilitätspakt der EU-Finanzminister zur Flankierung der Preisstabilitätspolitik der Europäischen Zent-

ralbank streng gezügelt worden sei. Beträchtliche Integrationsfortschritte seien so- dann in vielen Feldern der Wirtschafts- und der Arbeitsmarktpolitik zustande ge- kommen, so in der Wettbewerbs- und der Regionalpolitik, im Umweltschutz, der EU-Bürgerschaft und im Arbeitsschutz, der das einzige sozialpolitische Feld mit deutlich überdurchschnittlichem Vergemeinschaftungsgrad gewesen sei (ebenda). Schwach ist nach Schmidt die Europäisierung, abgesehen von der Außenwirt- schaftspolitik, in der Außen- und Sicherheitspolitik geblieben. Und wenig sei auch in Kernbereichen der Innenpolitik wie im Strafrecht, im Strafvollzug oder der Ge- richtsverfassung erreicht worden. Ebenfalls sei die Domäne der Nationalstaaten in Kernbereichen des Sozialstaates bisher unangetastet geblieben, beispielsweise in den klassischen Einrichtungen der sozialen Sicherung, die Altersrente, Arbeitslo- sigkeit, Krankheit, Unfall oder Pflegebedürftigkeit betreffen. Auch in der Beschäf- tigungspolitik habe die EU bisher kaum eine bedeutendere Rolle gespielt, trotz des im Amsterdamer Vertrag eingefügten Beschäftigungskapitels, welches für die EU weder neue Kompetenzen noch zusätzliche Haushaltsmittel für Beschäfti- gungsprogramme erbracht habe. Damit bleibt, so Schmidt, die Beschäftigungs- politik zum allergrößten Teil im autonomen Verantwortungsbereich der EU- Mitgliedstaaten, allerdings mit dem Unterschied, dass ihr ab Einführung des Euro eine mächtige einheitliche europäische Geld- und Währungspolitik gegenüber steht und somit die schon bestehende Asymmetrie zwischen Geld- und Beschäfti- gungspolitik weiter zu Lasten der Beschäftigung verstärkt wird (ebenda, S. 389).

Betrachtet man die EU-Politiken hinsichtlich ihrer politischen und rechtlichen Ausrichtung seit den Maastrichter Verträgen genauer, so ist es sicher nicht ver- kehrt, sie als eine marktwirtschaftliche Liberalisierungsgemeinschaft (Esser und andere 1997; Schmidt 1998; Eising 2000; Tsoukalis 2003) oder auch als Bestand- teil eines in der gesamten Triade existierenden und funktionierenden marktlibera- len transnationalen Blocks (Bieling 2003) auf der Basis eines neoliberal struktu- rierten „Neuen Konstitutionalismus“ (Gill 1998; Holman 2004) zu charakterisie- ren. Mit diesen Begrifflichkeiten wird zum Ausdruck gebracht, dass auf der Basis der ideologischen Deutungsmacht sowie der politisch-institutionellen Entschei- dungsmacht des Neoliberalismus die Vorstellung inzwischen hegemonial gewor- den sei, dass die Revitalisierung der europäischen Wirtschaft und ihre Verbesse- rung in der triadeweiten Weltmarktkonkurrenz nur dann gelingen kann, wenn Ökonomie, Gesellschaft und Politik umfassend liberalisiert, dereguliert und flexi- bilisiert werden. Nach Stephen Gill versucht dieser Neue Konstitutionalismus „to separate economic policies from broad political accountability in order to make governments more responsive to the discipline of the market forces and corre- spondingly less responsive to popular-democratic forces and processes“ (Gill 1998, S. 5).

Bestätigt wird diese Einschätzung, wenn man die von Fritz W. Scharpf (1999) analysierte Ungleichgewichtigkeit zwischen „negativer“ und „positiver“ Integration – eine Unterscheidung, die auf den niederländischen Wirtschaftswissenschaftler Jan Tinbergen (1965) zurückgeht – bei der inhaltlichen Qualifizierung der europäischen Regulierung und ihrer Rückwirkung auf die Mitgliedstaaten zu Rate zieht: „Bei der negativen Integration geht es um die Beseitigung von Zöllen, von quantitativen und qualitativen Beschränkungen des freien Handels und von Behinderungen des Wettbewerbs. Bei der positiven Integration geht es dagegen um die Ausübung wirtschaftspolitischer und regulativer Kompetenzen auf der Ebene der größeren wirtschaftlichen Einheit (...) Während alle Maßnahmen der negativen Integration wohl als marktschaffend zu klassifizieren sind, können Maßnahmen der positiven Integration entweder marktschaffend (z.B. wenn verschiedene nationale Produktstandards ‚harmonisiert‘ werden, um bestehende nicht-tarifäre Handelshindernisse zu beseitigen) oder marktkorrigierend sein (z.B. produktions- und standortbezogene Vorschriften über Arbeitsbedingungen und den Umweltschutz). Diese zweite Unterscheidung markiert die ideologische Trennlinie zwischen neoliberalen und interventionistischen (z.B. sozialdemokratischen oder keynesianischen Wissenschaftlern, politischen Parteien und Interessengruppen“ (Scharpf 1997, S. 49). Aus neoliberaler Sicht ist die negative Integration wichtig, wohingegen die positive Integration nur insoweit akzeptabel ist, als sie marktschaffenden Zwecken dient. Die Europäische Kommission und der Europäische Gerichtshof haben diese zu einem überaus wirksamen Instrument entwickelt, mit dem nationale Behinderungen des freien Verkehrs von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit unterbunden und Wettbewerbsverfälschungen korrigiert werden konnten. Die Legitimität dieser Politik der Marktintegration basiert dabei formell auf dem Primärrecht der Europäischen Verträge, die von den Regierungen aller Mitgliedstaaten abgeschlossen und von ihren Parlamenten ratifiziert wurden. Es wurden aber, so Scharpf, „die Instrumente der negativen Integration (...) nun auch zur Liberalisierung und zur Privatisierung einer großen Zahl von Dienstleistungs- und Infrastrukturaufgaben eingesetzt, die in allen Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses und noch für Jahrzehnte danach vom Marktwettbewerb ausgenommen waren. Die materielle Legitimation dieser europäischen Liberalisierung des service public und der ‚Daseinsvorsorge‘ beruht also letztlich nur auf der Autorität der europäischen und nationalen Rechtsordnungen – und auf dem Freiraum, den diese einer nicht von demokratisch verantwortlichen Regierungen und Parlamenten kontrollierten richterlichen Rechtschöpfung eröffnen“ (ebenda, S. 169).

Im Gegensatz zu dieser negativen Integration sind Bestrebungen zur positiven Integration bisher kaum vorangekommen. Sie wurden meistens, wenn sie überhaupt versucht wurden, im Prozess der Abstimmung zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten blockiert, denn für viele dieser Maßnahmen sind weiterhin Einstimmigkeit

oder qualifizierte Mehrheiten erforderlich. So kann man insgesamt festhalten, dass die Europäische Integration ein konstitutionelles Ungleichgewicht „zwischen marktschaffender Politik und soziale Sicherheit und Gleichheit fördernder Politik erzeugt. Sozialstaatliche Politik auf der nationalen Ebene wird beschränkt durch Marktintegration, Liberalisierung und das europäische Wettbewerbsrecht“ (Scharpf 2002a, S. 1).

2.2 Regieren im europäischen Mehrebenensystem

Bisher ging es um die Inhalte der öffentlichen Aufgaben, die europäisiert wurden. Jetzt soll die Aufmerksamkeit auf die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene beim Zustandekommen dieser Aufgaben gelenkt werden. Dieses „Regieren in Europa“ wurde in den letzten zehn Jahren in den einschlägigen Sozialwissenschaften gründlich untersucht und theoretisch sehr kontrovers eingeschätzt (zusammenfassend Scharpf 1999; 2002b; Hix 2001; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003; Tsoukalis 2003; Kohler-Koch und andere 2004).

Als sinnvoller Arbeitsbegriff für dieses Regieren hat sich trotz aller Kontroversen „Regieren im europäischen Mehrebenensystem“ durchgesetzt (Grande 2000; Benz 2003). In institutioneller Hinsicht ist damit gemeint, dass bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene neben den supranationalen Instanzen der EU und den nationalen Regierungen der Mitgliedstaaten auch regionale und lokale Akteure beteiligt sind. In funktionaler Hinsicht wird, wie in diesem Beitrag bereits erläutert, davon ausgegangen, dass auf europäischer Ebene inzwischen „nahezu das gesamte Spektrum von Politikbereichen“ (Grande 2000, S. 12) bearbeitet wird. In sozialer Hinsicht schließlich wird mit dem Konzept thematisiert, dass bei der europäischen Willensbildung und Entscheidungsfindung ein weites Spektrum „von öffentlichen und privaten, individuellen und korporativen Akteuren, die in unterschiedlichster Form und auf den verschiedensten Ebenen versuchen, Einfluss auf den europäischen Politikprozess zu nehmen“ (ebenda), beteiligt ist.

Bei der europäischen Mehrebenenverflechtung geht es im Kern also um verschiedene Verhandlungssysteme, in denen die beteiligten Akteure aus europäischen, nationalstaatlichen, regionalen oder lokalen politischen Institutionen mit privaten und gesellschaftlichen Akteuren in den unterschiedlichsten Politikbereichen zu kollektiv verbindlichen Entscheidungen zu kommen versuchen. Und für diese Art der Politikkoordination, die man auch *Governance* nennt (Benz 2004), stehen auf europäischer Ebene folgende Koordinationsmechanismen zur Verfügung: freiwillige wechselseitige inhaltliche Anpassung der Akteure aneinander, Vereinbarungen zwischen den einzelnen Regierungen, entweder einstimmig oder über qualifizierte

Mehrheiten, supranationale Zentralisierung über die Instanzen der EU auf Basis der EU-Verträge und unter Beteiligung der Regierungen der Mitgliedsländer, schließlich die Politikverflechtung über etablierte Verhandlungssysteme zwischen EU-Instanzen und nationalen Regierungen in Politikfeldern, in denen die Zuständigkeiten zwischen den Akteuren vertraglich nicht eindeutig geregelt sind (Scharpf 2002b). Ob Politikkoordination jeweils tatsächlich zustande kommt, ist nur über empirische Untersuchungen zu beantworten. Allerdings kann hier aufgrund staats-theoretischer Überlegungen und des empirischen Wissensstandes resümierend festgehalten werden, dass in den meisten Fällen ohne eine wie auch immer definierte Sanktionsgewalt (rechtlich oder politisch) Kollektiventscheidungen auf europäischer Ebene scheitern würden, sie sich also in der Regel im „Schatten der Hierarchie“ bewegen (Mayntz 1997; Esser 1999; Esser/Schamp 2001).

Über die Legitimitäts- oder Demokratieprobleme solcher in der Regel doch sehr unübersichtlicher Verhandlungsrunden (oder auch „Kungelrunden“) mit rechtlich unklaren Verfahrensregeln, Machtungleichgewichten zwischen den Beteiligten, ungleichen Partizipationschancen und Ausgrenzungsstrategien gegenüber weniger organisierten und konfliktfähigen gesellschaftlichen Interessen wird sehr heftig gestritten. Und das Mindeste, das gesagt werden kann, ist, dass dieses europäische Regieren in Mehrebenensystemen „1. mit einer ausgeprägten Bürgerferne, 2. einem strukturellen Demokratiedefizit, 3. dem Auf- und Ausbau einer intransparenten Beamtenschaft und 4. einem – von Land zu Land unterschiedlichen – Vollzugsdefizit von EU-Verordnungen und -Richtlinien sowie von Beschlüssen des Europäischen Gerichtshofes“ (Schmidt 1999, S. 392) belastet ist¹. Im *Mainstream* der wissenschaftlichen Literatur zum Demokratiedefizit der EU, die Fritz W. Scharpf am Pointiertesten vertritt (Scharpf 1999, S. 16 ff.), überwiegt ein technokratisches Rasonieren dergestalt, dass es auf die „Effektivität“ europäischen Regierens, also dessen Problemlösungsfähigkeit (so genannte *Output*-Demokratie), mehr ankommt als auf seine mangelnde Verankerung in der Volkssouveränität (so genannte *Input*-Demokratie), deren Zustandekommen wohl auch deshalb so stark angezweifelt wird, weil man den europäischen *demos* vermisst. Die deutsche Mitgliedschaft in der EU hat also bemerkenswerterweise dazu geführt, dass ihre Verfassungswirklichkeit „nicht bürgernäher, sondern bürgerferner und nicht demokratischer, sondern bürokratischer geworden ist“ (Schmidt 1999, S. 392). Dies gilt auch für die im Grundgesetz verankerte politische Mitwirkung der Bundesländer und der Kommunen.

1 Die Debatte um das strukturelle Demokratiedefizit der Europäischen Union kann hier nicht vertieft werden, erfordert aber gerade für die Möglichkeiten und Grenzen lokaler Demokratie im Rahmen des europäischen Mehrebenensystems eine gründlichere politische Diskussion, als sie derzeit geführt wird. Die politikwissenschaftliche Debatte ist gut zusammengefasst in Abromeit (2002), Höreth (1999) und Offe (1998).

3. Die Rolle von Bundesländern und Kommunen im europäischen Mehrebenensystem

3.1 Die Bundesländer im Abwehrkampf gegen die Europäisierung

Weniger die deutschen Kommunen als vielmehr die deutschen Bundesländer erkannten bereits sehr früh, welche Gefahren für ihre politische Gestaltungsmacht von der neuen Qualität der Europäisierung nach dem Maastrichter Vertrag ausgehen. Denn anders als bei der Bundesgesetzgebung – hier besitzt der Bundesrat bei Gesetzen, die Angelegenheiten der Länder betreffen, ein Vetorecht – existiert auf der europäischen Ebene ein solches Vetorecht für die Länder nicht. Der Bund konnte sich nämlich mit der Argumentation durchsetzen, nach den Maastrichter Verträgen könne er allein aus außen- und integrationspolitischen Gesichtspunkten von Beschlüssen des Bundesrates abweichen, selbst wenn hier Länderangelegenheiten berührt seien. Hatte also der Bund einmal die Entscheidung getroffen, dass über bestimmte Politikfelder europäisch entschieden werden sollte, blieb der Bundesrat auf diesen Politikfeldern auch dann von Grundsatzentscheidungen ausgeschlossen, wenn die Länder die aus diesen folgenden Richtlinien und Verordnungen ausführen mussten. Weil zusätzlich auch im Rahmen der EU-Verträge eine klare Kompetenzabgrenzung der Aufgaben so genannter substaatlicher Regierungen fehlt, wurde die Substanz der im Bundesrat verhandelten Gesetzgebung durch die Europäisierung immer weiter ausgehöhlt (Sturm/Pehle 2001, S. 76 ff.).

Die Länder waren deshalb in der Folge bestrebt, zumindest ihre Mitsprache durch den Bundesrat beim europäischen Entscheiden in der Bundesrepublik zu optimieren. Dies ist ihnen im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags auch gelungen, und zwar mit dem neu in das Grundgesetz eingefügten Artikel 23 und dessen Konkretisierung im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12.3.1993. Dieser Artikel 23 benennt alle Rechte der Länder in der Europapolitik, nämlich das Informationsrecht, das Recht zur Stellungnahme, das Recht zur Beteiligung an der Willensbildung analog zu innerstaatlichen Regelungen, die Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesrates, wenn ausschließliche Kompetenzen der Länder berührt sind, sowie schließlich die Möglichkeit, dass die Länder in bestimmten Fällen die Rolle des Bundes als Vertreter Deutschlands in der EU übernehmen können. Der wichtigste Ort, an dem im Bundesrat die europapolitische Willensbildung stattfindet, ist der Ausschuss für Fragen der Europäischen Union und nicht die mit vielen Erwartungen versehene Europakammer (Kilper/Lhotta 1996, S. 215 ff.). Eine Analyse der Arbeit dieses Ausschusses zeigte freilich, „dass weniger Grundsatzfragen als die Probleme der ‚schleichenden‘ Europäisierung auf einzelnen Politikfeldern seine Arbeit prägen“ (Sturm/Pehle 2001, S. 84). Dabei ver-

steht er sich weniger als „Gatekeeper der Länderkompetenzen“ denn als „Vorreiter der Europäisierung“ (ebenda).

Insgesamt zeigen bisherige empirische Untersuchungen zur neuen europäischen Rolle des Bundesrates, dass „die Europäisierung des politischen Raums den Bundesrat institutionell (...) in ein permanentes ‚Abwehrgeschehen‘ zwingt, in dem er versucht, den Bund auf einen häufig nur mühsam erzielten und oft vagen Konsens zu verpflichten“ (ebenda, S. 85). Weiter wird festgestellt, der Bundesrat gehöre „zu einem der Verlierer der Europäisierung des deutschen Regierungssystems“ (ebenda). Seine Beschäftigung mit europäischen Angelegenheiten sei reaktiv angelegt, von ihm gingen kaum gestaltende Initiativen für die europäische Integration aus (Oberländer 2000).

Die Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundesrates können die einzelnen Länder nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Europäisierung der Politik für sie mit weiteren Kompetenzverlusten verbunden ist. Erstens wirken sich die Eingriffe der EU unmittelbar auf die einzelnen Länder aus, ohne dass diese an ihrem Zustandekommen beteiligt sind. Zweitens schufen die europäischen Institutionen, wie bereits erörtert, in Fortentwicklung der Europäischen Verträge in relativer Autonomie sekundäres Gemeinschaftsrecht, das für die Länder bindend ist und deren Handlungsspielraum stark eingrenzt. Vor allem jene europäischen Maßnahmen, die sich auf den Schutz der wirtschaftlichen Freiheiten im gemeinsamen Binnenmarkt beziehen, werden häufig von den europäischen Organen dafür genutzt, Eingriffe in originäre Länderkompetenzen zu rechtfertigen, beispielsweise im Bildungswesen, der Medienpolitik oder der Kulturförderung (Sturm/Pehle 2001, S. 87). Drittens sind die Versuche der Länder, Gegenstrategien zu dieser schleichenden Entmachtung aufzubauen, nicht unbedingt als erfolgreich zu charakterisieren. Zwar besteht mit dem Ausschuss der Regionen (AdR) seit 1994 auf europäischer Ebene eine institutionalisierte Interessenvertretung der Gemeinden und Regionen Europas. Der AdR ist freilich nur beratend tätig und hat lediglich ein Anhörungsrecht. Darüber hinaus ist dieser Ausschuss aufgrund der sehr unterschiedlichen regionalen und lokalen Bedingungen in den inzwischen 25 Mitgliedsländern kein schlagkräftiges politisches Organ, das als eigenständige Interessenvertretung gegenüber dem institutionellen Machtdreieck aus Rat, Kommission und Parlament als eine subnationale Gegenmacht wirksam werden könnte (Greenwood 2003). Die vorliegenden Bestandsaufnahmen über die gewandelte Rolle der Regionen in der europäischen Politik fallen, „gemessen an dem Leitbild einer Kompetenzerweiterung der regionalen Regierungsebene in Relation zu Nationalstaaten und EG-Institutionen, ernüchternd aus“ (Kohler-Koch 1996, S. 212). Die Fähigkeit der Regionen, Politikergebnisse zu bestimmen, wird als unbedeutend oder mittelstark eingeschätzt. „Und wenn ihr Einfluss als ‚stark‘ eingestuft wird, dann betrifft dies nicht die politisch hoch brisanten, weil redistributiv angelegten Fi-

nanzverhandlungen oder die Festlegung des institutionellen Rahmens der europäischen Strukturpolitik, sondern beschränkt sich auf untergeordnete Aspekte wie die Programmplanung“ (ebenda, S. 213).

Insofern ist es nur allzu verständlich, dass sich die Bundesländer, wie viele regionale Institutionen in anderen Mitgliedsländern auch, auf andere Weise in die europäische Mehrebenenpolitik einzubringen versuchen, nämlich durch eigenständige Europareferate und Europabeauftragte in der jeweiligen Landes-Ministerialorganisation, durch eigene Informations- oder Europabüros in Brüssel oder durch Strategien der individuellen Einflussnahme. Hier gilt es, in Konkurrenz zu anderen möglichst gewinnträchtig für die eigenen Interessen die EU als Ressource zu erschließen, die EU sozusagen als *window of opportunity* zu nutzen, „durch das nicht nur Finanzmittel, sondern auch strategisch nutzbare Handlungskonzeptionen und Legitimation hereingeholt werden können“ (Kohler-Koch 1996, S. 215). Naturgemäß verhindern diese individuellen Versuche der Einflussnahme den Aufbau einer eigenständigen und kohärenten regionalen Europapolitik, und zwar innerhalb der Bundesrepublik genauso wie im Verbund mit den regionalen Interessenten der übrigen Mitgliedsländer. Vielmehr können sich hier vor allem die wirtschaftsstärkeren, wohlhabenden und größeren Länder oder Regionen Geltung verschaffen.

Diese Einschätzung gilt in der Fachliteratur auch für die den Ländern so wichtige Regionalpolitik der EU, den klassischen Fall eines europäischen Mehrebenen-Verhandlungs- und -Entscheidungssystems mit der Europäischen Kommission als Managerin und dem Europäischen Gerichtshof als tagespolitischem Schiedsrichter (statt vieler: Marks 1996; Voelzkow 1999; Knodt 2002). Freilich hält man ihr entgegen, dass es den europäischen Regionen – und damit auch den deutschen Ländern – bisweilen gelingt, außerhalb des Institutionensystems der EU, vor allem durch die von der Europäischen Kommission im Jahr 1990 bewilligten INTERREG-Mittel, zahlreiche Formen der regionalen Zusammenarbeit zu entwickeln. Deshalb wird die Strategie, gemeinsame Probleme durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu lösen, auch als mögliches Konzept der Bildung eines „Europa von unten“ eingeschätzt (Raisch 1995; Miosga 2000). Programmatisch drückt sich dies aus in Konzepten wie „Institutionalisierung einer dritten Ebene des Regierens im europäischen Mehrebenensystem“ (Nitschke 1999) oder „parallele Institutionalisierung in der europäischen Regionalpolitik“ (Conzelmann 2002). Über deren Realisierungschancen ist bisher allerdings wenig bekannt.

3.2 Geschwächte Kommunen im europäischen Mehrebenensystem

Die dargestellte Europäisierung öffentlicher Aufgaben betrifft alle deutschen Kommunen sehr direkt. Bezogen auf die Politikinhalte muss man wohl sagen, dass

es kaum noch ein Politikfeld gibt, in dem die Einwirkung der europäischen „Liberalisierungs-, Deregulierungs- und Privatisierungs-Gemeinschaft“ nicht wirksam wäre. Denn da bei den Kommunen eine hohe Regelungsintensität besteht, haben sie sehr viele der EU-Richtlinien, die die Herstellung des Gemeinsamen Binnenmarktes zum Ziel haben, umzusetzen. Das gilt für die Wirtschaftsförderung einschließlich kommunaler Bauausschreibungen und Grundstücksverkäufe ebenso wie „für die Stadtwerke, die Wasserreinhaltung, die Abfallpolitik und die Konkurrenzfreiheit für Architekten, Rechtsanwälte, Steuerberater und Apotheker, alles Gruppen von freien Berufen, die traditionell in der Kommunalpolitik besondere Bedeutung haben“ (Thränhardt 1999, S. 365). Und es gilt für den Öffentlichen Nahverkehr, für die Energie- und Wasserversorgung sowie für wirtschaftliche Subventionen. Denn gerade hier werden die Kommunen als Adressaten europäischen Rechts und europäischer Programme in ihren zentralen kommunalpolitischen Entscheidungen – vor allem durch das Wettbewerbsrecht im Bereich der Daseinsvorsorge – gezwungen, dem Privatisierungsdruck nachzugeben oder zumindest ein stärker marktliberales und wettbewerbsorientiertes Verhalten zur Maxime ihrer Politik zu erheben. Ebenso wichtig ist es festzuhalten, dass die europäischen Regelungen von den Kommunen unmittelbar zu beachten sind, „selbst wenn sie von den nationalen Institutionen in den entsprechenden Fristen nicht umgesetzt worden sind“ (ebenda). Aber auch die auf EU-Ebene beschlossenen Regelungen zur Gleichwertigkeit und gegenseitigen Anerkennung nationaler Normen und die Öffnung der Binnengrenzen komplizieren die Verwaltungstätigkeit der Kommunen. „Dänische, spanische oder italienische Normen haben direkten Einfluß auf die Lebensrealität in Deutschland“ (ebenda, S. 366).

Politisch-institutionell haben es die Kommunen nunmehr mit drei und nicht mehr nur mit zwei übergeordneten Politik- und Verwaltungsebenen zu tun. Dabei sind die Zuständigkeiten jeweils auf unterschiedliche Ebenen verteilt. Die Folge hiervon: der Prozess der Politikformulierung, der uns schon als europäische Mehrebenenverflechtung bekannt ist, führte auch für die Kommunen dazu, dass die Interessenvertretung wesentlich komplizierter geworden ist und viel differenzierter wahrgenommen werden muss. Erschwerend kommt hinzu, dass die Kommunen selbst im europäischen politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess institutionell nicht eingebunden sind. Sie können deshalb zunächst nur über ihre jeweiligen Länder und die Bundesregierung Zugang zum Machtdreieck Rat, Kommission und Parlament finden. Darüber hinaus sind sie den Urteilen des Europäischen Gerichtshofes genauso ausgesetzt wie alle anderen politischen Akteure in der EU.

Es bleibt den Kommunen deshalb strategisch nur übrig, verschiedene Lobby-Möglichkeiten wahrzunehmen – „und zwar sowohl durch Repräsentanten in Brüssel und in den anderen Hauptstädten als auch über das Europa-Parlament

und durch inside lobbying in der europäischen Bürokratie. Das gilt für die einzelnen Kommunen oder regionalen Zusammenschlüsse ebenso wie für die Interessen der deutschen bzw. der europäischen Kommunen als solche“ (Thranhardt 1999, S. 369; ähnlich Rechlin 2004, S. 23 ff.). Dass eine solche Einflusspolitik gerade mit Bezug auf die vielfältigen Unterstützungsprogramme im Bereich der europäischen Regionalpolitik von großer Bedeutung ist, haben die Kommunen inzwischen begriffen und ähnlich wie die Länder ihre individuellen Einflusskanäle aufgebaut. Hier sind vor allem zu erwähnen der „Rat der Gemeinden und Regionen Europas“ (RGRE), die Vertretung der Kommunalen Spitzenverbände in Brüssel sowie das Städtetz EUROCITIES (Schultze 2001).

Insgesamt muss jedoch abschließend festgehalten werden, dass die sehr vielfältige und recht unterschiedliche Betroffenheit der Kommunen von der europäischen Binnenmarktpolitik es sehr schwierig macht, die europapolitischen Aktivitäten zu einem gemeinsamen europapolitischen Leitbild zu bündeln oder gar politikfeldübergreifende gemeinsame Strategien zu entwickeln. Dabei besteht das Paradoxe der Situation darin, dass es gerade die Kommunen sind, die vielfältige ökonomische, gesellschaftliche, politische und kulturelle Integrationsleistungen für das Zustandekommen eines europäischen Gesellschafts- und Politikprojektes zu erbringen haben, und dass bei ihnen dafür bereits sehr hohe soziale und politische Kosten angefallen sind und weiterhin anfallen. Und sie müssen dies alles tun, obwohl eine demokratische Mitbeteiligung an dieser Integration auf kommunaler Ebene faktisch nicht stattfindet und sie ihren Bevölkerungen gegenüber immer als die Ausführungsinstanzen von Programmen dastehen, die „irgendwo in Brüssel“ auf technokratische Weise zustande gekommen sind und vor Ort keinerlei Legitimation besitzen. Insofern käme gerade den Kommunen eine strategisch zentrale Mittlerfunktion in diesem europäischen Mehrebenensystem als Organisatoren der europäischen Integration von unten zu. Dies würde freilich bedeuten, dass sie, jenseits der Institutionen der EU, versuchten, eigene Institutionen und Verfahren aufzubauen, in denen über ihre europapolitische Bedeutung und Betroffenheit gemeinsam diskutiert und gemeinsame Strategien entwickelt werden könnten. Zu einer solchen Mittlerfunktion waren die Kommunen allerdings, verfolgt man den europapolitischen Diskurs auf kommunaler Ebene genauer – und dies europaweit –, bisher nicht in der Lage. Umso nötiger wäre es, so bald wie möglich mit dem Aufbau einer eigenen gemeinsamen Europapolitik von unten zu beginnen.

Literatur

Abromeit, Heidrun (2002), *Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie*, Opladen.

Asbach, Olaf (2002), *Verfassung und Demokratie in der Europäischen Union. Zur Kritik der Debatte um eine Konstitutionalisierung Europas*, in: *Leviathan*, Heft 2 (2002), S. 267–297.

- Bach, Maurizio (Hrsg.) (2000), Die Europäisierung nationaler Gesellschaften. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 40.
- Beckmann, Martin/Bieling, Hans-Jürgen/Deppe, Frank (2003), „Eurokapitalismus“: begriffliche Provokation oder heuristische Analysekonzeption?, in: Dies. (Hrsg.), „Eurokapitalismus“ und globale politische Ökonomie, Hamburg, S. 7–17.
- Benz, Arthur (Hrsg.) (2004), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden.
- Conzelmann, Thomas (2002), Große Räume, kleine Räume. Europäisierte Regionalpolitik in Deutschland und Großbritannien, Baden-Baden.
- Eising, Rainer (2000), Liberalisierung und Europäisierung. Die regulative Reform der Elektrizitätsversorgung in Großbritannien, der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Esser, Josef (1993a), Die Suche nach dem Primat der Politik, in: Unseld, Siegfried (Hrsg.), Politik ohne Projekt?, Frankfurt am Main, S. 409–430.
- Esser, Josef (1993b), Technologieentwicklung in der Triade. Folgen für die europäische Technologiegemeinschaft, in: Süß, Werner/Becher, Gerhard (Hrsg.), Politik und Technologieentwicklung in Europa, Berlin, S. 21–42.
- Esser, Josef (1999), Der kooperative Nationalstaat im Zeitalter der „Globalisierung“, in: Döring, Diether (Hrsg.), Sozialstaat in der Globalisierung, Frankfurt am Main, S. 117–144.
- Esser, Josef/Noppe, Ronald/Lüthje, Boy (Hrsg.) (1997), Europäische Telekommunikation im Zeitalter der Deregulierung – Infrastruktur im Umbruch, Münster.
- Esser, Josef/Schamp, Eike W. (Hrsg.) (2001), Metropolitane Region in der Vernetzung – Der Fall Frankfurt/Rhein-Main, Frankfurt am Main/New York.
- Grande, Edgar (2000), Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems, in: Grande, Edgar/Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.), Wie problemlösungsfähig ist die EU?, Baden-Baden, S. 11–30.
- Greenwood, Justin (2003), Interest Representation in the European Union, New York.
- Hall, Peter/Soskice, David (Hrsg.) (2001), Varieties of Capitalism, Oxford.
- Henneke, Hans-Jürgen (1999), Kommunen und Europa: Herausforderungen und Chance, Stuttgart.
- Hix, Simon (2001), The Political System of the European Union, London.
- Höreth, Marcus (1999), Die Europäische Union im Legitimationstrilemma, Baden-Baden.
- Höreth, Marcus (2004), Kontinuität oder Pfadsprung? Das institutionelle Dreieck in Europa nach dem Verfassungsvertrag, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Heft 4 (2004), S. 1257–1296.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) (2003), Europäische Integration, 2. Aufl., Opladen 2003.
- Holman, Otto (2004), Asymmetrical Regulation and Multidimensional Governance in the European Union, in: Review of International Political Economy, Heft 4 (2004), S. 714–735.
- Kilper, Heiderose/Lhotta, Roland (1996), Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Knodt, Michèle (2002), Europäisierung regionalen Regierens: Mit Sinatra zum „autonomieorientierten Systemwechsel“ im deutschen Bundesstaat?, in: Politische Vierteljahresschrift, Heft 2 (2002), S. 211–234.

- Kohler-Koch, Beate (1996), Regionen im Mehrebenensystem der EU, in: König, Thomas/Rieger, Elmar/Schmitt, Hermann (Hrsg.), *Das europäische Mehrebenensystem*, Frankfurt am Main/New York, S. 201–227.
- Kohler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle (2004), *Europäische Integration – Europäisches Regieren*, Wiesbaden.
- Lütz, Susanne (2002), *Der Staat und die Globalisierung von Finanzmärkten. Regulative Politik in Deutschland, Großbritannien und den USA*, Frankfurt am Main/New York.
- Marks, Gary (1996), Politikmuster und Einflusslogik in der Strukturpolitik, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), *Europäische Integration*, 1. Auflage, Opladen, S. 313–343.
- Mayntz, Renate (1997), Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: Dies., *Soziale Dynamik und politische Steuerung*, Frankfurt am Main/New York, S. 263–292.
- Miosga, Manfred (2000), Die Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative INTERREG im nordrhein-westfälisch-niederländischen Grenzraum, in: Grande, Edgar/Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU?*, Baden-Baden, S. 257–281.
- Nitschke, Peter (Hrsg.) (1999), *Die Europäische Union der Regionen. Subpolity und Politiken der Dritten Ebene*, Opladen.
- Oberländer, Stefanie (2000), *Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der EU durch Vertreter der Länder. Theorie und Praxis im Vergleich*, Baden-Baden.
- Offe, Claus (1998), Demokratie und Wohlfahrtsstaat: Eine europäische Regimeform unter dem Streß der europäischen Integration, in: Streeck, Wolfgang (Hrsg.), *Internationale Wirtschaft, Nationale Demokratie*, Frankfurt am Main/New York, S. 99–136.
- Pfetsch, Frank R. (1997), *Die Europäische Union. Eine Einführung*, München.
- Raisch, Silvia (1995), *Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem „Europa der Regionen“*, Baden-Baden.
- Rechlin, Sandra (2004), *Die deutschen Kommunen im Mehrebenensystem der Europäischen Union – Betroffene Objekte oder aktive Subjekte?* (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung/WZB Discussion Paper SP IV 2004-101), Berlin.
- Rhodes, Martin/Heywood, Paul/Wright, Vincent (Hrsg.) (1997), *Developments in West European Politics*, Houndmills/London.
- Saller, Raymond (1999), *Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung der Kommunen und Regionen an den Entscheidungen der Europäischen Union*, Würzburg.
- Scharpf, Fritz W. (1999), *Regieren in Europa – Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt am Main/New York.
- Scharpf, Fritz W. (2002a), *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity* (Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung/MPIfG Working Paper 02/08), Köln.
- Scharpf, Fritz W. (2002b), *Regieren im europäischen Mehrebenensystem – Ansätze einer Theorie*, in: *Leviathan*, Heft 1 (2002), S. 65–92.
- Schmidt, Manfred G. (1999), Die Europäisierung der öffentlichen Aufgaben, in: Ellwein, Thomas/Holtmann, Everhard (Hrsg.), *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland (Politische Vierteljahresschrift/PVS-Sonderheft 30/1999)*, S. 385–394.
- Schmidt, Susanne K. (1998), *Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission*, Frankfurt am Main/New York.

- Schultze, Claus (2001), Urbanes Europa: Europäische Stadtpolitik, Eurocities und die Europafähigkeit der Städte, in: Jahrbuch des Föderalismus 2001: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 392–406.
- Sturm, Roland/Pehle, Heinrich (2001), Das neue deutsche Regierungssystem, Opladen.
- Tinbergen, Jan (1965), International Economic Integration. Second Revised Edition, Amsterdam.
- Thränhardt, Dietrich (1999), Die Kommunen und die Europäische Union, in: Roth, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Kommunalpolitik, Opladen, S. 361–377.
- Tsoukalis, Loukas (2003), What Kind of Europe?, Oxford/New York.
- Voelzkow, Helmut (1999), Europäische Regionalpolitik zwischen Brüssel, Bonn und den Bundesländern, in: Derlien, Hans-Ulrich/Murswiek, Axel (Hrsg.), Der Politikzyklus zwischen Bonn und Brüssel, Opladen, S. 105–120.
- Wolf, Klaus-Dieter (Hrsg.) (1997), Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, Baden-Baden.

Stephan Hobe

Zur Stellung der Kommunen in der Europäischen Union*

Zusammenfassung: Die Kommunen und Europa sind sich zugleich nah und fern: Nah deshalb, weil sich ein wesentlicher Teil des europäischen Rechts unmittelbar auf die Kommune auswirkt und weil die Kommunen dieses Recht als unterste staatliche Behörde meist selbst vollziehen; und fern, weil es für die Kommunen praktisch nicht möglich ist, mit dem offiziellen Europa in Beziehung zu treten. Bei der Auseinandersetzung mit den Rechtsproblemen der Kommunen in der Europäischen Union ist es erforderlich, sich immer wieder Nähe und Distanz der Kommunen zu Europa zu vergegenwärtigen. In dem Beitrag geht es zunächst um einen kurzen rechtshistorischen Abriss der bisherigen europäischen Integration und die die Kommunen betreffenden rechtlichen Probleme. Danach werden einige Vorschläge zur Behebung bestimmter Rechtsprobleme unterbreitet sowie ein zukunftsgerichteter Blick auf den Entwurf zur Europäischen Verfassung geworfen.

Rechtshistorische Skizze der europäischen Integration – Europa als Staatenverbund

Die Europäische Union ist, wie es das Bundesverfassungsgericht weitgehend zutreffend skizzierte, ein Staatenverbund. Sie ist zunächst als Sechser-Gründungsgemeinschaft von Staaten begründet worden, und Staaten sind neben den Bürgerinnen und Bürgern nach wie vor ihre maßgeblichen Akteure. Es sind dies Staaten, die auf einigen Gebieten, insbesondere den wirtschaftlichen, bestimmte Hoheitsrechte an die Gemeinschaften übertragen und sich zu politisch koordiniertem Verhalten verpflichtet haben – dies alles in einem geordneten rechtlichen Rahmen, sodass auch von einem Rechtsverbund gesprochen werden kann. Das Ganze begann mit der Gründung der heute nicht mehr existenten Europäischen Ge-

* Leicht veränderter Text eines Vortrags, den der Autor in der Reihe „Universität im Rathaus“ am 17.5.2004 in Köln hielt.

meinschaft für Kohle und Stahl im Jahr 1952 – das Bestehen dieser Gemeinschaft war auf 50 Jahre vereinbart, sodass der Vertrag im Jahr 2002 auslief –, setzte sich nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1954 fort mit den Römischen Verträgen vom 25. März 1957, nämlich dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) und dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag). Diese Hauptverträge wurden dann etappenweise in den Jahren 1986 mit der Einheitlichen Europäischen Akte, dem Vertrag von Maastricht und der dort angelegten Schaffung der Europäischen Union und insbesondere der Wirtschafts- und Währungsunion 1992, dem Vertrag von Amsterdam 1997 sowie dem Vertrag von Nizza aus dem Jahr 2001 behutsam weiterentwickelt. Die Weiterentwicklung umfasst immer mehr Politikbereiche, in denen Europa Koordinierungsvorschläge machen kann, so etwa in den Bereichen Umwelt und Sozialpolitik. Es ist auch nicht bei der Sechser-Gründungsgemeinschaft geblieben. Im Wege der Norderweiterung (Dänemark, Vereinigtes Königreich und Irland), der Süderweiterung (Spanien, Portugal und Griechenland) und der so genannten EFTA-Erweiterung (Österreich, Schweden und Finnland) war die Gemeinschaft auf 15 Mitgliedstaaten angewachsen, bevor am 1. Mai 2004 im Rahmen der Osterweiterung zehn neue Mitgliedstaaten vor allem aus Mittel- und Osteuropa hinzutraten (Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Slowakische Republik, Lettland, Litauen, Estland, Slowenien sowie Malta und Zypern). Der Integrationsprozess ist bezüglich der Mitglieder damit aber noch nicht abgeschlossen: Konkrete Beitrittsverhandlungen laufen mit Bulgarien und Rumänien, und auch für bestimmte Balkanstaaten, wie Serbien und Kroatien, wird in Kürze über einen Beitritt zu verhandeln sein. Auch die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei hat der Europäische Rat beschlossen.

Es wurde also ein Staatenverbund geschaffen, der die Staatlichkeit aller Mitgliedstaaten wahrt, ihnen allerdings durch den starken Verbundcharakter deutliche Zusammenarbeitspflichten auferlegt. Souveräne Staaten haben sich zusammengeschlossen, um bestimmte Ziele gemeinsam zu verfolgen. Zu diesen zählt im Kern, einen Binnenmarkt zu schaffen, ein Ziel, das heute weitgehend erfüllt ist. Ohne interne Zölle und unter weitgehender Liberalisierung des Handels zwischen den Staaten soll also der Handelsaustausch erleichtert werden. Darüber hinaus wurde mit der Schaffung der Europäischen Union eine die Gemeinschaften einschließende neue Struktur errichtet, der nun auch ein zweiter Pfeiler in Gestalt der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und ein dritter Pfeiler in Gestalt der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit angehört. Europa sucht also nicht nur die wirtschaftliche Integration, man öffnet sich vielmehr auch so wichtigen politischen Bereichen wie der Asyl- und Einwanderungspolitik, der polizeilichen Zusammenarbeit und natürlich auch der Außen- und Sicherheitspolitik. Alle Integrations Schritte vollzieht die Union, indem sie auf der Basis der europäischen Verträ-

ge, allesamt völkerrechtliche Verträge zwischen Staaten, neues so genanntes sekundäres Recht in Form von Richtlinien und Verordnungen schafft. Diese gelten dann (die Richtlinien zum Teil nach Umsetzung durch die jeweiligen Vertragsstaaten) unmittelbar in den Mitgliedstaaten mit staatliches Recht verdrängender Wirkung. Das europäische Recht richtet sich – so darf festgestellt werden – im Wesentlichen zum einen an die Mitgliedstaaten, zum anderen schafft es aber auch Berechtigungen für die Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten, vornehmlich im wirtschaftlichen Bereich. Man kann sich folglich als Unternehmer auf die handelsliberalisierenden so genannten Grundfreiheiten, wie etwa Niederlassungsfreiheit, Warenverkehrsfreiheit oder Kapitalverkehrsfreiheit, berufen und damit den Mitgliedstaat, dem man angehört, notfalls auf dem Klageweg zwingen, hinter den Standard dieser europäischen Liberalisierungsvorschriften zurückfallendes Recht unangewendet zu lassen und an seiner Stelle europäisches Recht anzuwenden.

Von den Kommunen ist in den geltenden Gemeinschaftsverträgen und im Sekundärrecht zunächst einmal wenig die Rede. Allenfalls im Ausschuss der Regionen – einem Beratungsgremium (Hilfsorgan) mit nunmehr 344 Vertreterinnen und Vertretern –, in dem auch nicht direkt von den Kommunen gesprochen wird, ist in indirekter Weise von der kommunalen Ebene die Rede. Und zwar deshalb, weil es sich bei den Regionen nach richtiger Auslegung der jeweiligen staatsrechtlichen Ordnungen um Untereinheiten des Gesamtstaates handeln soll, in Deutschland also um die Bundesländer und die Gemeinden, die beide im Regionalausschuss vertreten sind. Es verwundert auch nicht sehr, dass das europäische Primärrecht keinen spezifischen Bezug auf die kommunale Ebene nimmt. Dies erklärt sich schon daraus, dass es nur wenige Mitgliedstaaten der Europäischen Union gibt, die eine derartig ausgeprägte föderale Ordnung mit einer spezifischen Rechtsstellung für Gemeinden haben wie die Bundesrepublik Deutschland.

Stellung der Kommunen im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland

Um zu untersuchen, welche Stellung die Kommunen im Verfassungsgefüge Deutschlands innehaben, wird im Folgenden zuerst die staatsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland in den Blick genommen. Landläufig wird die staatsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland als zweigeteilt beschrieben: Es gibt auf der gesamtstaatlichen Ebene den Bund und auf der darunter liegenden Ebene die Länder, die beide Staatsqualität besitzen. Staatsrechtlich betrachtet sind die Kommunen den Ländern zugeordnet. Dies drückt sich auch darin aus, dass in bestimmten Fragen die Länder Aufsicht über die Kommunen ausüben. Zentrale Schutznorm für die Kommunen in Deutschland ist die in Art. 28

Abs. 2 des Grundgesetzes den Kommunen gegebene Garantie auf Selbstverwaltung. Sie bedeutet, wie das Bundesverfassungsgericht in Interpretation dieser grundgesetzlichen Bestimmung ausgeführt hat, dass den Kommunen ein Kernbereich an Aufgaben zur eigenen Erfüllung vorbehalten bleiben muss und daher nicht von staatlichen Stellen erfüllt werden darf. Hier ist in einer an Einzelfällen ausgerichteten Rechtsprechung die Grenze staatlicher Einflussnahmen ausgelotet worden.

Bei der Betrachtung der staatsrechtlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland ist jedoch zugleich festzustellen, dass der Zugang der Kommunen zur Europäischen Union sich nur vermittelt vollziehen kann, und zwar in einem doppelten Sinne: Die Kommunen sind staatsrechtlich den Ländern zugeordnet. Diese müssen auf den Bund als eigentlichen Akteur im Integrationsprozess in dem Sinne einwirken, dass er – sozusagen treuhänderisch – nicht nur die Belange der Länder wahr, sondern sich auch für die legitimen Interessen der Kommunen in Europa einsetzt.

Schutzpotenzial für die Kommunen

Wenn dies aber so ist, stellt sich sofort die Frage, ob denn die Kommunen in dem vom deutschen Grundgesetz geschützten Kernbereich auch gegenüber Einwirkungen der europäischen Integration geschützt sein können. Dass es solche Einwirkungen durchaus geben kann, wird deutlich, wenn man sich etwa die von der Flora-Fauna-Habitat-(FFH-)Richtlinie, der Vogelschutzrichtlinie und der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung ausgehenden Einwirkungen europäischen Rechts auf kommunale Bauleitplanung betrachtet. So erlegt etwa die FFH-Richtlinie den Mitgliedstaaten auf, in einem vorgegebenen Zeitrahmen bestimmte Gebiete als „schutzwürdig“ zu melden; dies führt zu einer vorgeschriebenen Verträglichkeitsprüfung bestimmter Planungen. Ergibt diese Prüfung, dass das geplante Projekt den Schutzzweck eines ausgewiesenen Schutzgebietes erheblich beeinträchtigt, so ist dieses Projekt, von bestimmten Ausnahmen abgesehen, grundsätzlich unzulässig. Dieser Mechanismus kann bei den Gemeinden sowohl Kosten als auch erheblichen Verwaltungsaufwand verursachen und die schnelle Umsetzung der betroffenen Projekte hemmen. Noch deutlicher wird die Betroffenheit der Kommunen dann, wenn sich auf dem Gemeindegebiet kein anderer geeigneter Standort für das beabsichtigte Projekt finden lässt. Aktuelle Probleme können auch durch das Vorhaben der Europäischen Kommission verursacht werden, so genannte lokale Umweltmanagementpläne einzuführen, mit denen das Ziel einer nachhaltigen städtischen Umwelt verwirklicht werden soll. Betroffen sind auch die in kommunaler Trägerschaft stehenden Sparkassen. Sie sind gekennzeichnet von den Haftungsinstanzen der Gewährträgerhaftung und der Anstaltslast, der Tatsa-

che also, dass die Kommunen als Gewährleister hinter ihnen stehen. Im Verhältnis zu den Privatbanken ist hier geltend gemacht worden, die „aus Daseinsvorsorgegründen geschaffenen Privilegien der Sparkassen“ stellten unzulässige Beihilfen, also staatliche finanzielle Begünstigungen, dar. Diese Einschätzung wurde von der Europäischen Kommission und dem Europäischen Gerichtshof im Wesentlichen auch bestätigt. Mit anderen Worten: Gewährträgerhaftung und Anstaltslast können europarechtswidrig sein und sind deshalb zu modifizieren. Damit nicht genug: Das System der Energieversorgung war bisher von geschlossenen Versorgungsgebieten geprägt. Diese sind mittlerweile durch die Elektrizitätsbinnenmarkt-richtlinie und die Erdgasbinnenmarkt-richtlinie sowie deren Umsetzung durch das neue Energiewirtschaftsgesetz einer Öffnung ausgesetzt. Neben der Verpflichtung der Kommunen, ihre öffentlichen Wege zur Verlegung von Leitungen nach dem Energiewirtschaftsgesetz diskriminierungsfrei zur Verfügung zu stellen, führen auch die Zugangsregelungen zu den bestehenden Versorgungsnetzen zu einem intensiveren Wettbewerb und damit zu niedrigeren Strompreisen. Dies wiederum kann zu einer Verknappung der kommunalen Mittel führen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich zunehmend die Frage, ob und inwieweit es ein gewisses Schutzpotenzial der Kommunen gegen hier noch nicht explizit als unzulässig dargestellte „Übergriffe“ Europas gibt und geben soll. Das Grundgesetz, um zunächst auf der staatsrechtlichen Ebene anzufangen, sieht in Art. 23 Abs. 1 S. 3 vor, dass in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 bestimmte Grundstrukturen der staatsrechtlichen Verfasstheit Deutschlands auch nicht im Wege der europäischen Integration geändert werden können. Man könnte nun argumentieren, durch Einwirkungen Europas auf die Kommunen werde möglicherweise das bundesstaatliche Prinzip verletzt. Es besteht aber relative Einigkeit, dass mit Art. 79 Abs. 3 GG nur die Abschaffung der Gliederung der Bundesrepublik Deutschland in Bund und Länder verhindert werden soll. Und auch das Demokratieprinzip, das im Grundsatz die Willensbildung von unten nach oben fordert, wird sich nicht dahingehend strapazieren lassen, dass damit die kommunale Selbstverwaltung garantiert wäre. Eine Verletzung des durch Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG geschützten Kernbereichs kommunaler Selbstverwaltung könnte sich aber vor allem durch die Beeinträchtigung auf dem Gebiet der kommunalen Bauleitplanung ergeben. Dies wäre dann der Fall, wenn den Kommunen durch die europäischen Umweltschutzvorgaben die Bauleitplanung als eines ihrer typischen Aufgabengebiete dergestalt entzogen würde, dass ihnen hier praktisch keine Betätigungsmöglichkeit mehr verbliebe. Liegt bei einem geplanten Vorhaben etwa eine negative Verträglichkeitsprüfung im Sinne der FFH-Richtlinie vor, greift auch keiner der gesetzlichen Ausnahmetatbestände und lässt sich zudem kein geeigneter Ausweichstandort finden, etwa weil ein Großteil des Gemeindegebiets zum Schutzgebiet erklärt wurde, hat die Gemeinde keine Möglichkeit mehr, ihr Vorhaben zu verwirklichen. In ei-

nem solchen Fall wäre eine Verletzung des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG denkbar.

Eine ausdrückliche Verankerung eines kommunalen Selbstverwaltungsrechts, vergleichbar mit der Gewährleistung in Art. 28 Abs. 2 des deutschen Grundgesetzes, existiert in den europäischen Gemeinschaftsverträgen nicht.

Im Rahmen der Vertragsänderungen von Maastricht wurden allerdings die Vorschriften über die Einrichtung eines Ausschusses der Regionen neu in den EG-Vertrag aufgenommen. Nach Art. 263 Abs. 1 EG-Vertrag setzt sich dieser Ausschuss aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zusammen, sodass erstmals im europäischen Primärrecht auch die lokalen Untergliederungen der Mitgliedstaaten Erwähnung fanden. Allein daraus lässt sich jedoch keinesfalls eine institutionelle Garantie für die kommunale Selbstverwaltung ableiten. Die Erwähnung von lokalen Gebietskörperschaften sagt noch nichts darüber aus, ob und in welchem Umfang diesen auch Aufgaben zur eigenverantwortlichen Erfüllung zugewiesen sein sollen. Des Weiteren ist zu beachten, dass der Ausschuss der Regionen lediglich als beratendes Nebenorgan ausgestaltet ist und nur über sehr rudimentäre Rechte verfügt, die sich weitestgehend in der Abgabe von Stellungnahmen erschöpfen. In seiner derzeitigen Ausgestaltung kann der Ausschuss der Regionen somit nur sehr eingeschränkt zu einer Stärkung der Position der Kommunen auf europäischer Ebene beitragen.

Für einen Schutz der kommunalen Ebene im Rahmen des Gemeinschaftsrechts wird immer wieder auf das Subsidiaritätsprinzip verwiesen. Dieses Prinzip besagt, allgemein gesprochen, dass eine höhere Ebene Aufgaben nicht übernehmen soll, wenn die niedrigere diese besser wahrnehmen kann. Auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene wurde das Subsidiaritätsprinzip durch den Vertrag von Maastricht als allgemeiner Grundsatz in das Primärrecht aufgenommen. Die zentrale Vorschrift findet sich in Art. 5 Abs. 2 des EG-Vertrags. Dort heißt es, dass die Gemeinschaft nur tätig wird, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden und daher die entsprechenden Aufgaben wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung besser auf Gemeinschaftsebene wahrgenommen werden können. Diese Regelung unterscheidet also lediglich zwischen einem Tätigwerden auf Gemeinschaftsebene oder auf Ebene der Mitgliedstaaten, geht folglich erkennbar von einer zweigliedrigen Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips aus. Es ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass darüber hinaus die innerstaatlichen Untergliederungen, mithin auch die kommunale Ebene, in die Schutzfunktion der Regelung miteinbezogen sein sollen. Das gemeinschaftsrechtliche Subsidiaritätsprinzip enthält also keinen kommunalspezifischen Gehalt. Eine Gewährleistung von eigenverantwortlicher Aufgabenerfüllung durch kommunale Untergliederung ist mit diesem Prinzip nicht verbürgt. Allenfalls indirekt könnten die Kommunen vom Subsidiaritätsprinzip pro-

fitieren, wenn die Vorgaben des Art. 5 Abs. 2 EG-Vertrag bewirken, dass die Gemeinschaft ihre Kompetenzausübung in einem bestimmten Bereich zugunsten der Mitgliedstaaten einschränkt. Dieser nur mittelbare Schutz der Kommunen wird in der rechtlichen Praxis durch die schwierige Justitiabilität des Subsidiaritätsprinzips weiter relativiert. Insgesamt muss konstatiert werden, dass das Prinzip der Subsidiarität, jedenfalls in seiner momentanen Ausgestaltung im Gemeinschaftsrecht, keinen wirksamen Schutz für die Kommunen enthält.

Viel versprechend für einen derartigen Schutz erscheint hingegen auf den ersten Blick die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (Europäische Kommunalcharta/EKC). Bei dieser Charta handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, der im Rahmen der Tätigkeit des Europarats zustande kam und am 1. September 1988 in Kraft trat. Sie enthält in Art. 3 Abs. 1 EKC eine Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. Die Europäische Gemeinschaft selbst ist diesem Vertrag jedoch nicht beigetreten, sodass sie durch diesen nicht unmittelbar gebunden wird. Nach Art. 15 Abs. 1 Satz 1 EKC ist ihr der Beitritt auch gar nicht möglich, denn laut dieses Artikels sind nur die Mitgliedstaaten des Europarats zur Unterzeichnung der Charta berechtigt. Auch lässt sich aus der Charta kein Schutz der kommunalen Selbstverwaltung auf europäischer Ebene in Form eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes ableiten. Die Charta steht als völkerrechtlicher Vertrag außerhalb des Gemeinschaftsrechts und kann zwar einen im Wege einer Rechtsvergleichung gefundenen allgemeinen Rechtsgrundsatz bestätigen; sie reicht jedoch alleine nicht aus, um einen derartigen Grundsatz zu begründen. Da in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union eine große Heterogenität bezüglich des Selbstverwaltungsrechts der unteren Verwaltungseinheiten zu verzeichnen ist, fehlt schon die Basis für einen allgemeinen Rechtsgrundsatz, welcher durch die Charta bestätigt werden könnte. Damit lässt sich auch dieser kein wirksamer Schutz der kommunalen Selbstverwaltung entnehmen.

Im Gegensatz zu diesem bisher eher ernüchternden Befund der gegenwärtigen Berücksichtigung von kommunalen Interessen auf europäischer Ebene lässt sich jedoch im Rahmen von Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag ein gewisser Schutz für kommunale Daseinsvorsorgeleistungen feststellen, die, wie oben ausgeführt, in einem Konflikt zu der grundsätzlich wettbewerbsrechtlichen Ausprägung des Gemeinschaftsrechts stehen. Nach dieser Ausnahmenvorschrift finden die Regelungen des EG-Vertrags auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse insoweit keine Anwendung, wie sie die Erfüllung der mit diesen Dienstleistungen verbundenen besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verhindern würden. Zwar ist die Bestimmung als Durchbrechung von grundlegenden Vertragsvorschriften eng auszulegen und deren Voraussetzungen von demjenigen nachzuweisen, der sich auf sie beruft, sodass die Ausnahmenvorschrift nur einen Schutz in konkreten Einzelfällen bedeuten kann. Doch spiegelt sich insbesondere in der Einfügung des

neuen Art. 16 in den EG-Vertrag, welcher den besonderen Stellenwert von Daseinsvorsorgeleistungen hervorhebt, eine Tendenz zu einer erweiterten Anerkennung von gemeinwohlorientierter Aufgabenerfüllung auf europäischer Ebene wider. Daraus könnte sich zukünftig eine verstärkte Berücksichtigung von kommunalen Interessen hinsichtlich der Erfüllung von grundlegenden Versorgungsleistungen vor Ort ergeben.

Zusammenfassend ist also festzuhalten, dass es keinen direkten europarechtlichen Schutz der Kommunen gibt; einen partiellen Schutz allerdings der kommunalen Daseinsvorsorge in Art. 86 Abs. 2 des EG-Vertrages und möglicherweise einen Schutz gegenüber Eingriffen in die kommunale Planungshoheit im Wege der verfassungsrechtlichen Bestimmung des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG.

Was indes entscheidend ist: Ansprechpartner auf europäischer Ebene ist jeweils der Mitgliedstaat, der wiederum, vermittelt über die Länder, in einem im Einzelnen in Art. 23 Abs. 3–7 GG festgelegten Verfahren kommunale Interessen in den Willensbildungsprozess einbringen kann. Damit ist festzuhalten, dass die Kommunen im wahrsten Sinne des Wortes auf das gute Zusammenspiel der Länder mit dem Bund angewiesen sind. Sie können praktisch kaum ihre Interessen eigenständig auf europäischer Ebene vertreten, noch sich wirklich wirksam gegen Eingriffe seitens der europäischen Ebene in ihr Selbstverwaltungsrecht schützen.

Nun könnte man auf die Idee kommen, den Kommunen etwa zur klagweisen Durchsetzung bestimmter Rechte entweder vor deutschen Gerichten oder vor dem Europäischen Gerichtshof zu raten. Eine solche Auffassung übersähe indes, dass man, um überhaupt klagen zu können, sich zunächst einmal auf ein verletztes Recht berufen können muss. Und hier sieht es, wie gerade gezeigt, nicht ganz unproblematisch aus. Das deutsche Recht sieht zudem die so genannte kommunale Verfassungsbeschwerde vor, in der vor dem Bundes- oder Landesverfassungsgericht (Art. 93 I Nr. 4b GG bzw. entsprechende landesrechtliche Vorschriften¹) die Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gerügt werden kann. Dies setzt aber gerade die Verletzung der grundgesetzlichen Bestimmung des Art. 28 Abs. 2 bzw. der entsprechenden Garantien in den Landesverfassungen² voraus. Und vor dem Europäischen Gerichtshof sind Kommunen gar nicht klagebefugt. Es kann hier allenfalls in indirekter Weise, also im Wege einer so genannten Richtervorlage, zu einer Befassung des Europäischen Gerichtshofs mit kommunalen Belangen kommen. Dabei zeigt sich, dass der Klageweg nicht weiter führen kann, als die möglichen verletzten Rechte es garantieren.

1 Beispielsweise Art. 75 Nr. 4 LV NRW i.V.m. § 52 I VGHG NRW.

2 So z.B. Art. 78 f. LV NRW.

Perspektiven

Selbstverständlich wurde dieser Mangel längst erkannt. Die kommunalen Spitzenverbände haben die Beratungen zur Schaffung einer Europäischen Verfassung in Brüssel in den Jahren 2002 und 2003 zu nutzen versucht, um in diesem Konvent kommunale Anliegen besonders prononciert vorzutragen. Es wurden Vorschläge eingebracht, ein eigenes Kapitel zugunsten lokaler Gebietskörperschaften in die zu schaffende Europäische Verfassung aufzunehmen; insbesondere wegen der unterschiedlichen staatsrechtlichen Struktur der verschiedenen Mitgliedstaaten erscheint dies aber als nur schwer realisierbar. Darüber hinaus wurde gefordert, den Ausschuss der Regionen und – vor allem – das Subsidiaritätsprinzip zugunsten der Kommunen zu stärken.

In Kenntnis dieser Forderung hatte der Autor dieses Beitrags schon im Jahr 2001 ein Forschungsprojekt an seinem Lehrstuhl initiiert³, welches sich mit den Einwirkungen des Europarechts auf das Recht der kommunalen Selbstverwaltung befassen sollte und dessen Ergebnisse nun auch veröffentlicht vorliegen. Wir hatten in diesem Forschungsprojekt die Möglichkeiten einer deutlichen Extension kommunaler Belange in der zu schaffenden Europäischen Verfassung nicht ganz so positiv eingeschätzt, wie dies die kommunalen Spitzenverbände naturgemäß taten. Unsere Vorschläge hatten sich deshalb im Wesentlichen auf die Stärkung des nationalen Schutzes beschränkt und nicht explizite weitere Schutzregeln auf europäischer Ebene in den Mittelpunkt des Interesses gehoben. Hier war es uns im Wesentlichen darum gegangen, eine stärkere verfahrensrechtliche Beteiligung der Kommunen am europäischen Integrationsprozess sicherzustellen und den Bund stärker als Sachwalter kommunaler Interessen in die Pflicht zu nehmen. So ist nach § 10 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union – einem Gesetz, welches sozusagen das Verfahren der Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Artikulation deutscher Positionen in Europa regelt – bei Vorhaben der Europäischen Union das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu wahren und sind ihre Belange zu schützen. Uns schien es angemessen, diese Vorschrift im Hinblick auf eine stärkere verfahrensrechtliche Beteiligung der Gemeinden zu modifizieren. Trotz des damit notwendigen zusätzlichen Abstimmungsbedarfs war es uns angesichts der eklatanten Schiefelage der möglichen Wahrnehmung kommunaler Interessen auf europäischer Ebene ein wesentliches Anliegen, die Verfahrensbeteiligung der Kommunen bei europäischen Gesetzgebungsakten zu institutionalisieren. Insofern hatten wir eine Neuformulierung des § 10 des besagten Zusammenarbeitsgesetzes von Bund und

3 Mit dankenswerter finanzieller Unterstützung der Kölner Stiftung Gas, Elektrizität, Wasser, der so genannten GEW-Stiftung.

Ländern in Sachen der Europäischen Union vorgesehen. Im neuen § 10 Abs. 1 sollte es heißen:

„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 durch die zuständigen Bundesorgane zu schützen.“

Abs. 2 sollte folgenden Wortlaut erhalten:

„Zu diesem Zweck sind die kommunalen Spitzenverbände zuvor über Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union zu informieren. Ihnen ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, wenn wesentliche Interessen der Gemeinden oder Gemeindeverbände betroffen sind. Der Bund ist an die Stellungnahmen der kommunalen Zusammenschlüsse nicht gebunden. Will der Bund jedoch von den Stellungnahmen abweichen, muss er diese Abweichung begründen.“

Die Idee war also, die Schwelle für die Nichtbeachtung kommunaler Belange durch den Bund möglichst hoch zu setzen.

Eine im wahrsten Sinne positive Überraschung hat dann der Entwurf der Europäischen Verfassung erbracht, der das Ergebnis der Beratungen des Brüsseler Verfassungskonvents zwischen März 2002 und Juli 2003 unter der Leitung von Valéry Giscard d'Estaing in Brüssel war. Dieser Verfassungskonvent basierte auf dem weitgehend empfundenen Missbehagen gegen die nur schleppende Fortentwicklung des europäischen Rechts durch die konventionellen europäischen Gipfel der Mitgliedstaaten. Man hatte deshalb einen speziellen Ausschuss von 105 Teilnehmern eingerichtet, mehrheitlich Vertreterinnen und Vertreter der nationalen Parlamente aus allen 15 Mitgliedstaaten sowie den beitretenden zehn Staaten Mittel- und Osteuropas, die hier auch eine wesentliche beratende Stimme hatten. Schließlich waren hier auch Vertreterinnen und Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission präsent. Die Stärkung der kommunalen Belange durch den Konventsentwurf ist auch in der von der Regierungskonferenz überarbeiteten Fassung des Entwurfs für eine Europäische Verfassung erhalten geblieben. Was sieht der Verfassungsentwurf an Verbesserungen vor?

Zentral ist zum einen, dass der Entwurf per Protokoll ein so genanntes Frühwarnsystem bei Gesetzgebungsakten der Europäischen Union vorsieht. Dieses beteiligt zu einem frühen Zeitpunkt die nationalen Parlamente – und wenn diese Parlamente wie in Deutschland mit Bundestag und Bundesrat mehrere Kammern haben, hier beide Kammern der Parlamente – am Verfahren der Gesetzgebung insofern, als die nationalen Parlamente Einspruch gegen einen europäischen Gesetzgebungsakt – also vor allem Verordnung und Richtlinie, später dann europäisches Gesetz und Rahmengesetz – einlegen können. Neben diesem Frühwarnsystem

sieht das so genannte Subsidiaritätsprotokoll zur Stärkung des Subsidiaritätsprinzips auch vor, dass ein Mitgliedstaat im Namen seines nationalen Parlaments gegen einen Gesetzgebungsakt Klage vor dem Europäischen Gerichtshof erheben kann – wenn das Parlament der Auffassung ist, dass die Kompetenzordnung Europas zum Nachteil der Mitgliedstaaten nicht eingehalten worden sei. In diesem Zusammenhang ist auch dem Ausschuss der Regionen ein eigenständiges Klagerecht in Bezug auf solche Gesetzgebungsakte zuerkannt worden, bei denen die Anhörung des Ausschusses nach der Verfassung vorgeschrieben ist. Der Ausschuss kann dann darlegen, dass die Rechte der Ausschussmitglieder, also auch der Kommunen, nicht gewahrt worden seien. Dies bedeutet, dass es dann, wenn die Europäische Verfassung in Kraft treten sollte, eine Mitsprache auch der Kommunen bezüglich europäischer Gesetzgebungsvorhaben im Sinne einer begleitenden Kontrolle geben wird. Darüber hinaus ist der Ausschuss der Regionen auch insofern gestärkt worden, als er ein eigenes qualifiziertes Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof dann bekommen hat, wenn die Interessen seiner Mitglieder nicht berücksichtigt wurden. Damit ist es nach meiner Auffassung insgesamt gelungen, die Stellung der Kommunen auch auf europäischer Ebene, und zwar in einer institutionalisierten Form, deutlich gegenüber dem bisher noch geltenden Rechtszustand zu stärken, wenngleich von einem wirklichen Durchbruch erst dann zu sprechen ist, wenn die Europäische Verfassung auch in der Entwurfsform in Kraft tritt. Zwar gehören die vorgeschlagenen Verbesserungen der Stellung der Kommunen zu den Vorschriften des Verfassungsvertrags, die kaum umstritten sind. Die Aussichten für ein Inkrafttreten des Vertragswerks insgesamt sind allerdings nach dem Scheitern der nationalen Referenden in einigen EU-Staaten äußerst unsicher.

Zusammenfassender Ausblick

Was sind nun zusammenfassend die Perspektiven? Rücken die Kommunen in Zukunft näher an Europa heran? Zunächst einmal ist dazu festzustellen, dass, wie hervorgehoben, der Verfassungsentwurf bis jetzt nicht in Kraft getreten ist. Dies wird auch wohl, wenn es überhaupt dazu kommt, noch einige Jahre dauern. Bislang ist es so, dass kommunale Interessen im Wesentlichen von den Mitgliedstaaten vertreten werden müssen, die Kommunen also vom Wohlwollen der Mitgliedstaaten abhängen, und zwar bei der föderativen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland in zweifacher Weise, da im staatsrechtlichen Aufbau die Kommunen zunächst einmal den Bundesländern zugeordnet sind. Die Bundesländer müssen dann im weiteren Verfolg den Bund davon überzeugen, dass es sinnvoll ist, die kommunalen Interessen wahrzunehmen. Dass der Bund zur Wahrnehmung dieser Interessen staatsrechtlich verpflichtet wäre, davon ist der Autor überzeugt; zu

sprechen wäre insofern von einer Sachwalterstellung des Bundes in der Form treuhänderischer Wahrnehmung der kommunalen Interessen auf europäischer Ebene. Aber es ist, wie gezeigt, für die Kommunen sehr schwer, diese Interessen gegebenenfalls auch klagweise durchzusetzen.

Der Verfassungsentwurf sieht, wie dargestellt, eine Stärkung der Wahrnehmungsmöglichkeiten kommunaler Interessen auf der Ebene des Unionsrechts vor, was ganz ohne Zweifel begrüßenswert ist. Die Vorschläge des Autors, die Möglichkeit, kommunale Belange geltend zu machen, im Verfahren der Artikulation deutscher Positionen im Integrationsverbund stärker zu verankern, sind damit freilich nicht obsolet. Sie betreffen die Änderung deutschen Rechts, möglicherweise auch deutschen Verfassungsrechts. Deshalb sollten sie unbedingt in der nach wie vor auf der Tagesordnung stehenden Debatte um eine Reform des deutschen Föderalismus diskutiert und verhandelt werden.

Ganz allmählich könnten die Kommunen damit doch – jedenfalls in der Zukunft – ein Stück näher an Europa heranrücken.

Literatur

- Stephan Hobe/Dirk Biehl/Nicolai Schroeter (2004), *Europarechtliche Einflüsse auf das Recht der deutschen kommunalen Verwaltung*, Stuttgart und andere (Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht, Bd. 22).
- Stephan Hobe/Dirk Biehl/Nicolai Schroeter (2003), *Der Einfluss des Rechts der Europäischen Gemeinschaften/Europäischen Union auf die Struktur der kommunalen Selbstverwaltung*, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 19 (2003), S. 803–812.

Martin Gornig

Polarisierung der wirtschaftlichen Potenziale – Folgen von Tertiärisierung und Europäisierung für die Städte

Zusammenfassung: Überregionale Dienstleistungen lösen in vielen europäischen Städten immer mehr die Industrie als ökonomisches Rückgrat ab. Es ist allerdings auch nicht zu übersehen, dass die dienstleistungsorientierten Wachstumsimpulse an so manchen vor allem kleineren Städten vorbeiziehen. Gleichzeitig drohen im Prozess der Tertiärisierung und Europäisierung die Einkommensunterschiede in den Städten immer größer zu werden. Auf diese Herausforderungen müssen die Städte reagieren. Für sie kann es nun nicht darum gehen, die europäische Integration zu bremsen oder den Sozialstaat zu ersetzen. Wohl aber kommt es darauf an, die Städte im europäischen Standortwettbewerb richtig zu positionieren und wo immer möglich die soziale Kohäsion in den Städten zu fördern. Ohne eine angemessene Finanzausstattung werden jedoch weder die Strategien zur Stärkung der Wettbewerbsposition der Städte noch die Anstrengungen zur Integration Benachteiligter in die Stadtgesellschaft erfolgreich sein.

Städte und Stadtregionen sind ökonomisch besonders leistungsfähig. Die Produktivität (Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen) in den großen Städten und Stadtregionen in Deutschland und allen anderen Ländern der Europäischen Union (EU) liegt deutlich über den jeweiligen nationalen Durchschnitt (Geppert und andere 2004). Im historischen Rückblick leisteten die europäischen Städte zudem wesentliche Beiträge zur sozialen Kohäsion (Häußermann/Kaplan 2000).

Die Megatrends der ökonomischen Entwicklungen wie Deindustrialisierung, Europäisierung und Globalisierung scheinen jedoch an der ökonomischen Vormachtstellung und sozialen Integrationsfähigkeit zu nagen. Insbesondere die Fähigkeit der Städte, neue Beschäftigung zu generieren, wird immer mehr bezweifelt. Im Folgenden werden die Thesen skizziert, die eine solche Perspektive begründen. Auf der Basis eines kurzen Überblicks über aktuelle regionale Trends der Entwicklung von Beschäftigung und Einkommensdisparität in Deutschland werden die Gefahren einer zunehmenden Polarisierung der künftigen Wachstumspotenziale der Städte und der Einkommensstrukturen in den Städten aufgezeigt. Abschlie-

ßend wird der mit den verschiedenen Polarisierungstendenzen verbundene zunehmende Handlungsbedarf der Städte diskutiert.

1. Die Wirtschaft der Städte unter Druck

Die Städte sind mit der Industrialisierung groß geworden. Industrialisierung und Urbanisierung sind historisch gesehen untrennbar miteinander verbunden (Croon 1963). Merkmale wie eine besondere Produktionsweise (Fordismus, Taylorismus), eine spezifische Sozialstruktur (Arbeiterschaft) und daran ausgerichtete räumliche Strukturen (spezifische Gewerbebezonen und Wohngebiete) prägten die moderne Stadt. Trotz der Dominanz industriellen Wachstums trugen allerdings auch tertiäre Funktionen in vielen Städten wesentlich zur wirtschaftlichen Stärke bei (Blotvogel 1995). Selbst Tertiärisierungsprozesse – also Anteilsgewinne der Dienstleistungen auf Kosten der Industrie – sind bezogen auf einzelne Städte nicht nur ein aktuelles Phänomen. Sie fanden durchaus auch schon vor dem Zweiten Weltkrieg statt (Dangschat und andere 1985).

Die Regionalökonomie zeigte jedoch lange Zeit wenig Interesse an solchen strukturellen Unterschieden, denn: Alle Städte und Stadtregionen – mit welcher funktionalen Ausrichtung auch immer – wuchsen. Zurück blieben die ländlich-peripheren Räume. Die Regionalökonomie hatte also vor allem das Wachstumsgefälle zwischen Zentrum und Peripherie zu erklären. Und dies tat sie auch: Allgemeine Agglomerationsvorteile aufgrund interner und externer *economies of scale* (Lösch 1940) und Polarisierungseffekte (Myrdal 1959), welche die Konzentration vorantrieben, reichten zur Erklärung der empirischen Phänomene weitgehend aus.

Ebenso wenig fanden Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur größere Beachtung, wenn es galt, die sozialräumlichen Strukturen der Stadtregionen zu erklären. Zu dominant waren die Veränderungen, die durch fordistische Produktionsweisen und Massenkaufkraft auf alle Städte wirkten. Stadtpolitik war beinahe überall und fast ausschließlich mit der Organisation des daraus resultierenden Wachstums beschäftigt (Häußermann/Siebel 1987). Ob dieses Wachstum durch Dienstleistungen oder Industrien induziert wurde, spielte kaum eine Rolle, zumal Fordismus und Massenkonsum für viele Dienstleistungen ähnlich bedeutend waren wie für die Industrie.

Mitte der Siebzigerjahre ging dann die ausgeprägte Industrialisierung mit fordistischen Produktionsweisen in den westlichen Ländern mehr oder weniger zu Ende. Von den Ölpreisschocks erholte sich die Industrie zwar wieder, aber der neue Wachstumsführer war von nun an der Dienstleistungssektor. Konjunkturzyklus zu Konjunkturzyklus nahm die Bedeutung der Industrie vor allem für die Beschäftigung ab (Klodt und andere 1997).

Mit den sektoralen Strukturumbrüchen änderten sich schlagartig auch die regionalen Wachstumsmuster in der EU (Hall/Hay 1980). Nicht mehr die Entwicklungsdifferenzen zwischen Zentrum und Peripherie, sondern die zwischen den verschiedenen Agglomerationen bestimmten nun das Bild. Betroffen waren vor allem von der Montanindustrie geprägte Regionen in Europa. Sie hießen von nun an altindustrialisierte Regionen (Wienert 1990).

Die Städtesysteme in Europa waren zugleich ausgerichtet auf viele nationale Wirtschaftsräume. Der Veränderung der Organisation und Steuerung der Wirtschaft im Rahmen insbesondere der Integrationsprozesse der EU folgt nun eine Internationalisierung des Städtesystems. Diese wiederum vertieft die Entwicklungsdifferenzen zwischen den Städten (Krätke 1998).

Populär geworden sind solche Überlegungen vor allem durch die Thesen zur *global city* (Sassen 1994). Durch die betrieblichen Konzentrationsprozesse und räumliche Markterweiterung wächst die Bedeutung tertiärer Steuerungsfunktionen. Diese besitzen ihrerseits eine hohe interne räumliche Bindung, sodass sie nur in wenigen großen Städten räumlich verortet sind. Die Beschäftigten in den Steuerungszentralen der globalen Wirtschaft nehmen an Zahl zu. Mit ihren hohen Einkommen stimulieren sie zudem die regionale Nachfrage nach persönlichen Dienstleistungen. *Global cities* erhalten dadurch starke Wachstumsimpulse, während andere Städte durch die Ausweitung des internationalen Standortwettbewerbs zurückfallen.

In der Regionalökonomie werden die raumstrukturellen Folgen der Europäischen Integration mit fast gleichlautenden Ergebnissen wie bei Sassen vor allem auf der Basis der Theorien zur so genannten *neuen ökonomischen Geographie* diskutiert (Ottaviano/Puga 1998). In diesem Theorieansatz werden regionale Konzentrations- und Dekonzentrationsprozesse insbesondere aus sektoralen Veränderungen von Skalenerträgen und Transportkosten erklärt (Krugman 1995).

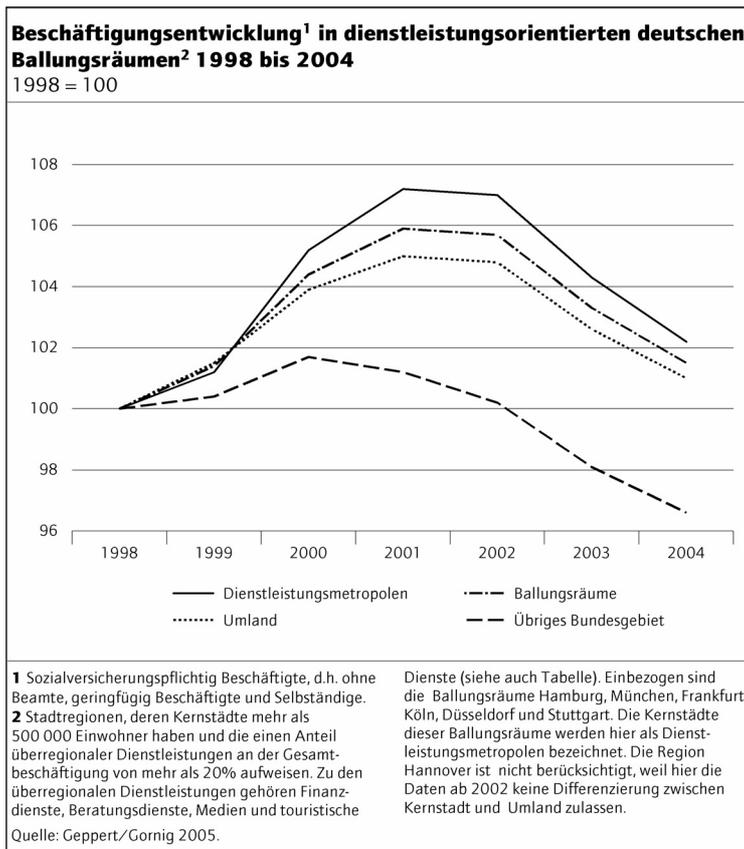
Die Effekte der Europäischen Integration lassen sich danach zum einen als eine Erhöhung der Großbetriebsvorteile (Skalenerträge) im Sektor der tertiären Steuerungsfunktionen interpretieren. Als wesentliche Voraussetzung für die raumübergreifende Steuerung sind zum anderen verbesserte Informations- und Telekommunikationstechniken anzusehen. Für Europa besonders wichtig sind aber auch institutionelle Handelserleichterungen. Hierzu zählen vor allem die Schaffung des einheitlichen Binnenmarkts in den Neunzigerjahren, die Einführung einer einheitlichen Währung und die jüngste Erweiterung der Union. All diese Effekte lassen sich im Konzept der neuen ökonomischen Geographie als sinkende Transportkosten interpretieren. Zunehmende Skalenerträge und sinkende Transportkosten führen im Modell zu einer Erhöhung der räumlichen Konzentration des Sektors. Kristallisationspunkte dieser Entwicklung sind die historisch schon stärksten Regionen. In ihnen erzielen aufgrund der Ausgangsgröße und der Wirksamkeit stei-

gender Skalenerträge zusätzliche Aktivitäten die höchsten Überschüsse (Grenzproduktivitäten).

2. Folgen für die städtischen Wachstumspotenziale

Soweit die Theorie. Aber stimmen diese Behauptungen, verlieren die Städte insgesamt an ökonomischer Bedeutung und konzentrieren sich die wenigen Wachstumsimpulse wirklich auf einige wenige Städte, die als Steuerungszentralen der Ökonomie fungieren?

Abbildung



In Deutschland sah es viele Jahre lang so aus, als ob insbesondere die größeren Städte und Ballungsräume Opfer einer unumstößlichen Tendenz zur räumlichen Dezentralisierung seien (Irmen/Blach 1994; Bade/Niebuhr 1999). Sie verloren Einwohner und Arbeitsplätze an weniger verdichtete Gebiete, und mit der weiteren Verbesserung der Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur schien ihr wirtschaftlicher Niedergang vorprogrammiert.

Die aktuellen Zahlen zur regionalen Beschäftigungsentwicklung deuten allerdings auf ein sehr viel differenzierteres Bild hin (Geppert/Gornig 2005). Auf der einen Seite schneiden die Städte im Durchschnitt weiterhin spürbar schlechter ab als die weniger verdichteten ländlichen Regionen. Auf der anderen Seite schält sich eine Gruppe von großen Stadtregionen heraus, die sich deutlich dynamischer entwickelt als der Bundesdurchschnitt. Hierzu zählen die Ballungsräume Hamburg, Düsseldorf, Köln, Frankfurt am Main, Stuttgart und München. Während in Deutschland insgesamt zwischen 1998 und 2004 die Beschäftigung um rund 2,5 Prozent zurückgeht, steigt sie in den genannten Regionen im Durchschnitt um 1,5 Prozent (vgl. Abbildung).

Noch bemerkenswerter ist, dass die Kernstädte, die lange Zeit die eindeutigen Verlierer im räumlichen Strukturwandel waren, die günstigste Entwicklung aufweisen. Besonders erfolgreich war von 1998 bis 2004 München. Die Stadt hatte mit einem Beschäftigungszuwachs von fast fünf Prozent die mit Abstand höchste Entwicklungsdynamik, gefolgt von Frankfurt am Main mit einem Beschäftigungswachstum von knapp drei Prozent. Köln und Stuttgart kamen auf Zuwächse der Gesamtbeschäftigung von rund zwei Prozent. Weniger erfolgreich waren Hamburg und Düsseldorf. Bei einer nahezu stabilen Beschäftigung schnitten aber auch sie deutlich besser ab als die Regionen im übrigen Bundesgebiet (im Durchschnitt minus 2,8 Prozent).

Fragt man nach der Erklärung für die aktuellen Wachstumsprozesse bestimmter Großstädte nicht nur in Deutschland, lassen sich diese insbesondere anhand der *Theorie der Exportbasis* veranschaulichen (Buck und andere 2002). Nach diesem schon in den Fünfzigerjahren entwickelten Ansatz wird die ökonomische Bedeutung einer Stadt oder Region durch ihre Fähigkeit bestimmt, überregionale Nachfrage an sich zu binden. Je stärker der regionale Exportüberschuss steigt, desto größer ist das regionale Wachstum (Andrews 1953).

Die Gründe für den jüngsten Trendbruch in den regionalen Entwicklungsmustern liegen ganz offensichtlich in der Ausweitung und Diversifizierung der städtischen Exportbasis. Während traditionell die Exportbasis häufig mit der industriellen Warenproduktion identisch war, werden heute immer mehr auch Dienstleistungen überregional gehandelt (Daniels 1995; Gornig/Einem 2000). Dies gilt für große Teile des Finanzsektors und die primär auf den Vorleistungsbedarf anderer Unternehmen ausgerichteten Beratungsdienstleistungen. Aber auch bei bestimmten

auf die Endnachfrage der Haushalte bezogenen Dienstleistungen kann eine zunehmend überregionale Ausrichtung festgestellt werden. Hierzu zählen der Mediensektor sowie im Zusammenhang mit dem Tourismus weite Teile des Kulturbereichs und des Gastgewerbes. In Hamburg, Düsseldorf, Köln, Frankfurt, Stuttgart und München sind solche überregionalen Dienstleistungen besonders stark ausgeprägt (Geppert/Gornig 2005). Verluste der industriellen Exportbasis konnten hier durch das Wachstum der überregionalen Dienstleistungen kompensiert werden.

Mit den Thesen zur *global city* lassen sich die Ergebnisse dagegen kaum in Übereinstimmung bringen. Stuttgart oder Köln als die Steuerungszentralen der Globalisierung auf dem europäischen Kontinent als Pendant zu New York und London? Nein, wohl denn doch nicht. Nach den Kriterien der Ausgangsgröße für Infrastruktur und Steuerungspotenzial wären aber auch Hamburg, Frankfurt und München mit Abstand zu klein.

Deindustrialisierung und Europäisierung haben insgesamt gesehen dennoch ihre tiefen Spuren in den städtischen Ökonomien hinterlassen. Davon zeugen nicht nur hier und da Industriebrachen und leerstehende Bürotürme. Ganze Städte mit ehemals prosperierenden Industrien sind mittlerweile von Schrumpfungsprozessen erfasst. So erreichen heute Städte wie Kassel und Magdeburg Spitzenwerte in den Sozialhilfe- und Arbeitslosenstatistiken. Unverkennbar ist gleichzeitig, dass sich zumindest in den größeren Städten eine neue ökonomische Basis entwickelt: überregionale Dienstleistungen. Die ökonomischen Potenziale solcher Dienstleistungen konzentrieren sich allerdings bislang nur auf wenige Städte.

Wie sich das räumliche Entwicklungsmuster überregionaler Dienstleistungen längerfristig entwickeln wird, ist nur sehr schwer abzuschätzen (Gornig 2004). Manche dieser Dienstleistungsbranchen wie die Wirtschaftsberatung und das Kreditgewerbe weisen eine noch weiter zunehmende Konzentration auf nur wenige große Zentren auf. Andere – wie der Mediensektor – zeigen in den Standortstrukturen gegenwärtig eher Dezentralisierungstendenzen. Entsprechend unbestimmt sind auch Aussagen zur relativen ökonomischen Entwicklung der Städte insgesamt. Derzeit spricht einiges dafür, dass in bestimmten Städten dem Abbruch der industriellen Basis der Aufbau eines neuen dienstleistungsorientierten ökonomischen Rückgrats folgt. Nicht minder wahrscheinlich ist aber auch, dass die Wachstumsimpulse überregionaler Dienstleistungen an so manchen vor allem kleineren Städten vorbeiziehen werden. Gepaart mit längerfristigen großräumigen Schrumpfungsprozessen wie bei der demographischen Entwicklung drohen diesen Städten in der Summe Alterung, Entleerung und Zerfall.

3. Folgen für Einkommensunterschiede in den Städten

Mindestens ebenso spürbar wie für die Wachstumsdifferenzen zwischen den Städten können die Folgen von Tertiärisierung und Europäisierung für die Einkommens- und Sozialstrukturen in den Städten sein.

Industrialisierung, kollektive Lohnfindung und Sozialstaat führten im 20. Jahrhundert zu einer starken Reduktion der Einkommensdifferenzen. Zumindest bis in die Siebzigerjahre hinein war für die breiten Schichten der Lohnempfänger die Teilhabe am Wohlstandswachstum gesichert. Die mit der Industrialisierung entstandenen Städte spielten bei der Minderung der Einkommensunterschiede in Europa eine zentrale Rolle. Im Zusammenwirken von ökonomischem Wachstum und stadtpolitischer Regulierung haben sie sich als Integrationsmaschinen erwiesen (Häußermann/Kaplan 2000).

Dies scheint sich nun, am Übergang zum 21. Jahrhundert, zu ändern. Die soziale Formation der europäischen Stadt steht auf dem Spiel. Es gibt starke Tendenzen zu einer neuen sozialräumlichen Fragmentierung der Städte (Heitmeyer/Anhut 2000). Ausgangspunkt hierfür sind zunehmende Einkommensunterschiede in den Städten.

Die möglichen Ursachen für solche zunehmenden Einkommensunterschiede sind vielfältig. Im Vordergrund der öffentlichen Diskussion stehen die Auswirkungen des Rückzugs des Sozialstaates und der zunehmenden Arbeitslosigkeit. So wie in den USA aber Armut keineswegs immer mit Arbeitslosigkeit verbunden sein muss (*working poor*), lösen sich auch bei uns die Ränder der Arbeitsgesellschaft auf in eine Grauzone des Übergangs mit marginalen, öfter unterbrochenen und gering entlohnten Erwerbsmöglichkeiten.

Zunehmende Ungleichheit der Einkommensverteilung scheint auch in Europa immer mehr zu einem Faktum zu werden (Anxo/Storrie 2000). Für Deutschland dürften die aktuellen Aussagen mittlerweile ebenfalls eindeutig sein. Während die Entwicklung in den Neunzigerjahren noch uneinheitlich war (Hauser 2003), nimmt seit 2000 die Einkommensdifferenzierung in Deutschland spürbar zu (Frick und andere 2005). Die sozialstaatliche Reduktion der Ungleichheit der Vermögens- und Erwerbseinkommen ist dabei bislang unverändert hoch. Die Impulse gingen also vor allem von der stärkeren Konzentration der Primäreinkommen aus.

Verantwortlich für den Anstieg der Einkommensdisparitäten in Deutschland ist primär die Zunahme der Arbeitslosigkeit. Das heißt, vor allem die Einkommensdifferenzen zwischen Haushalten mit und ohne Erwerbseinkommen sind gestiegen. Aber auch die Ungleichheit der individuellen Erwerbseinkünfte hat in West- und Ostdeutschland seit 2000 spürbar zugenommen (Göbel und andere 2005).

Eine besondere Rolle bei der Zunahme der Lohndifferenzierung scheint das starke Anwachsen des Niedriglohnbereichs zu spielen (Schäfer 2003).

Die zunehmende Lohndifferenzierung kann als unmittelbare Folge von Tertiärisierung und Europäisierung angesehen werden. So fußt die These zur Expansion der Dienstleistungsbeschäftigung auf der Kombination zweier Effekte: Nachfragesteigerungen durch eine positive Einkommenselastizität und geringe Produktivitätssteigerungen durch die zeitliche und räumliche Bindung von Kundinnen und Kunden (Fourastié 1954). Schon früh wurde erkannt, dass die geringen Potenziale für Produktivitätssteigerungen auch Nachfrageengpässe verursachen können (Baumol 1967). Steigen die Masseneinkommen, so steigen ohne Produktivitätszuwächse auch die Preise für Dienstleistungen. Produktivitätsschwache (einfache) Dienstleistungen können im Zeitverlauf nur an Beschäftigung gewinnen, wenn ihre Entlohnung relativ zur Gesamteinkommensentwicklung zurückbleibt. Produktivitätsstarke (hochwertige) Dienstleistungen können dagegen auch bei steigenden Löhnen expandieren, da ihre Kosten pro Leistungseinheit (Lohnstückkosten) nicht steigen müssen. Im Tertiärisierungsprozess entstehen dann parallel also sowohl relativ schlecht entlohnte einfache Dienstleistungsjobs als auch hoch produktive und hoch entlohnte Dienstleistungsjobs. Im Übergang von der Industrie zur Dienstleistungsgesellschaft nimmt die Lohnspreizung zu (Harrison/Bluestone 1988).

Ein zentrales Phänomen der Europäisierung ist die Intensivierung des grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsaustauschs. Diese bezieht sich nicht mehr wie noch in den Achtzigerjahren allein auf bestimmte Branchen, sondern erfasst das gesamte Spektrum der Industrieproduktion. Innerhalb der Europäischen Union werden immer mehr Teile auch der Dienstleistungserstellung grenzüberschreitend organisiert. Mit der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der einen oder anderen Form wird sich dieser Prozess noch beschleunigen (Deutscher Bundestag 2005). Dies gilt vor allem für Grenzregionen mit hohem Lohngefälle zwischen den Ländern.

Für jeden Produktionsschritt wird der optimale Produktionsstandort gesucht. Die Optimierung der Standortstrukturen führt in Ländern wie Deutschland mit traditionell hohem Lohnniveau dazu, dass einfache Produktionsschritte durch Importe verdrängt werden (Kleinert und andere 2000). Die Folge ist ein spezifischer und starker Rückgang des Einsatzes unqualifizierter Arbeit in der Industrie und bei handelbaren Dienstleistungen in den Hochlohnländern. Auf den ersten Blick wäre die Folge der Importsubstitution eine homogenere Lohnstruktur in westlichen Industrieländern wie Deutschland, da es einfache Arbeitsplätze nicht mehr gibt. Kommt es aber als Gegenreaktion auf die Verringerung der Nachfrage nach einfacher Arbeit zu einer relativen Verschlechterung der Entlohnung von nicht qualifi-

zierten Beschäftigten, nimmt die Lohnspreizung in den Hochlohnländern zu (Wood 1995).

Die Thesen zur Einkommenspolarisierung haben zu einer Fülle von Studien zur Analyse der Veränderung der Sozialstrukturen auch in europäischen Städten geführt. Die meisten dieser Studien, z.B. zu Oslo (Wessel 2000), Amsterdam und Rotterdam (Burger/Musterd 2002) sowie Helsinki (Vaattovaara/Kortteinen 2003), lassen dabei keine generelle Polarisierungstendenz erkennen. Allerdings ist die empirische Basis der Studien eher schmal. Insbesondere fehlen konkrete Angaben zur Lohndifferenzierung.

Auswertbare Angaben zur Entwicklung der Haushaltseinkommen und Lohnstrukturen liegen dagegen für London vor. Hierbei zeigt sich für die Haushaltseinkommen, dass in Großbritannien insgesamt und besonders in London zwischen 1979 und 1995 Haushalte mit sehr hohem Einkommen stark zugenommen haben (Gordon 2000). Auf der Ebene der individuellen Erwerbseinkommen wird für London wie für Großbritannien insgesamt eine zunehmende Differenzierung der Lohnstrukturen festgestellt. Die Löhne steigen dabei in London insgesamt deutlich stärker als im Landesdurchschnitt. Davon profitieren sowohl die oberen als auch die unteren Lohngruppen. Eine besonders starke Lohndifferenzierung Londons im Vergleich zum Durchschnitt in Großbritannien ist damit nicht zu konstatieren (Hamnett 2003).

Regionale Lohn- und Einkommensanalysen in Deutschland beschränken sich fast ausschließlich auf interregionale Vergleiche des Lohnniveaus (aktuell: Gatzweiler/Milbert 2003). Repräsentative Ergebnisse zu den Veränderungen der Lohndisparitäten innerhalb der Städte liegen für deutsche Regionen bislang nicht vor. Lediglich indirekt lassen sich aus Analysen lohnbestimmter Agglomerationseffekte Hinweise auf regionale Unterschiede in den Lohnstrukturen ableiten. So zeigen Möller/Haas (2002), dass das Agglomerationslohndifferential positiv vom Ausbildungsgrad abhängt. Daraus lässt sich schließen: Je verdichteter eine Region ist, desto größer ist der Lohnabstand zwischen gering und höher qualifizierten Beschäftigten.

Hinweise auf Veränderungen der Lohnstrukturen am unteren Ende der Einkommenshierarchie lassen sich darüber hinaus aus der Betrachtung des Lohnabstandes gering qualifizierter Beschäftigter ableiten (vgl. Tabelle). In den Achtzigerjahren lag der Bruttolohn von Beschäftigten ohne Berufsausbildung in Westdeutschland um etwa 17 Prozent unter dem von Beschäftigten mit einer entsprechenden Ausbildung. In den Neunzigerjahren ist dieser Lohnabstand spürbar angewachsen. Im Jahr 2002 dürfte er 23 Prozent erreicht haben. Ausschlaggebend für diese Entwicklung ist, dass in den Dienstleistungsbranchen die Lohndifferenzierung dramatisch zunahm. Im Industriesektor hat sich dagegen der Lohnabstand nur geringfügig erhöht. Dieser stabilisierende Effekt kommt allerdings insgesamt kaum zum Tragen,

da die Beschäftigung von nicht qualifizierten Personen in der Industrie im gleichen Zeitraum besonders stark zurückging, während sie bei den Dienstleistungen tendenziell wuchs.

Die Tendenz eines zunehmenden Lohnrückstands nicht qualifizierter Arbeit scheint dabei weitgehend unabhängig von der Wachstumsdynamik der Region zu sein. Darauf weisen zumindest die exemplarischen Ergebnisse für die Raumordnungsregionen Dortmund und München hin. In der Region Dortmund, in der die Beschäftigung insbesondere in der Industrie stark zurückging, ist das Tempo der zunehmenden Lohndifferenzierung nur etwas höher als im westdeutschen Durchschnitt. Das Beispiel München hingegen zeigt, dass auch in Regionen mit stark wachsender Beschäftigung der Lohnabstand gering qualifizierter Beschäftigter deutlich zugenommen hat.

Tabelle: Lohnrückstand der Beschäftigten ohne Berufsausbildung zu den Löhnen von Beschäftigten mit Berufsausbildung

	1986	1989	1992	1994	1998	2002 ¹
	Lohnrückstand ² in der jeweiligen Region in Prozent					
Westdeutschland						
Gesamtwirtschaft	-16,6	-16,7	-17,7	-19,3	-21,3	-23,0
Industrie	-17,6	-17,2	-17,0	-18,2	-18,9	-19,5
Dienstleistungen	-17,8	-18,5	-20,4	-21,8	-23,4	-25,1
Dortmund³						
Gesamtwirtschaft	-12,7	-13,3	-15,0	-17,3	-20,0	-20,9
Industrie	-14,2	-14,3	-14,7	-16,8	-17,2	-17,7
Dienstleistungen	-16,4	-16,4	-20,1	-21,4	-23,6	-25,6
München						
Gesamtwirtschaft	-17,3	-17,2	-17,7	-19,6	-21,2	-24,6
Industrie	-17,8	-17,2	-16,1	-17,6	-17,8	-18,1
Dienstleistungen	-19,2	-18,9	-20,1	-21,9	-23,7	-25,5
1 Aufgrund einer Systematikumstellung extrapoliert						
2 Sozialversicherungspflichtiges Entgelt unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze						
3 Raumordnungsregion						

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Statistik sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter, Berechnungen des DIW Berlin.

4. Zunehmender Handlungsbedarf

Die Gefahren der Polarisierung der ökonomischen Potenziale zwischen und innerhalb der Städte lösen einen enormen Handlungsdruck auf diese aus. So macht der zunehmende Standortwettbewerb zwischen den Städten und Regionen vor allem in Europa es unverzichtbar, den Unternehmen günstige infrastrukturelle Rahmenbedingungen in den Städten zur Verfügung zu stellen. Eine herausragende Bedeutung besitzen dabei der Ausbau der überregionalen Verkehrsinfrastruktur und die Leistungssteigerung von Bildung und Wissenschaft. Was die grundsätzlichen Regelungen und die Finanzierung angeht, sind in diesen Bereichen zunächst vor allem Bund und Länder gefordert. Allerdings gilt: Erst wenn die einzelnen Standortkomponenten in den Städten zu einem attraktiven Mix zusammengeführt werden, kann von ihnen die gewünschte Anziehungskraft ausgehen, die zur Sicherung und Stärkung des Wirtschaftsstandortes Deutschland unabdingbar ist. Entsprechend ist auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht die Positionierung der Städte im internationalen Standortwettbewerb von großer Bedeutung (vgl. auch den Beitrag von Stephan Articus in diesem Heft).

Eine noch größere Herausforderung dürfte es für die Städte sein, wenn sie wieder verstärkt die soziale Kohäsion in ihrem Verantwortungsbereich fördern wollen. Dabei kann es sicherlich nicht Aufgabe der Städte sein, auf die Einkommensverteilung unmittelbar Einfluss zu nehmen oder den Sozialstaat zu ersetzen. Hier bleiben die staatlichen Ebenen bis hin zur Europäischen Union gefordert. Die konkrete Integrationsleistung aus der Schule, aus der Arbeitslosigkeit, aus einer fremden Kultur heraus in die hiesige Arbeitswelt und Gesellschaft wird vor Ort in den Städten geleistet. Hier werden Jugendtreffs organisiert, Sport und Kultur gefördert und Deutschkurse angeboten oder aber schlicht durch das Wohnen in dem gleichen Kiez in der gleichen Stadt Lebenserfahrungen ausgetauscht und weitergegeben (Häußermann/Siebel 2004).

Die richtige Positionierung der Stadt im europäischen Standortwettbewerb wie die Förderung der sozialen Kohäsion in der Stadt hängen wesentlich ab von der Kreativität und dem Engagement der Bürgerinnen und Bürger, ihrer Verwaltungen und ihrer gewählten Vertreterinnen und Vertreter. Ohne eine angemessene Finanzausstattung aber können und werden weder die Strategien zur Stärkung der Wettbewerbsposition der Städte noch die Anstrengungen zur Integration Benachteiligter in die Stadtgesellschaft erfolgreich sein.

Die Meldungen zu den Steuerschätzungen und Ausgabenprognosen für 2005 und 2006 scheinen auf der Ebene von Städten und Gemeinden eine gewisse Stabilisierung der Finanzlage anzudeuten (Vesper 2005). Die Aussage, dass im Durchschnitt von Städten und Gemeinden ausgeglichene Haushalte erreicht wurden, verdeckt aber, dass dies gerade auch Folge von massiven Einsparungen bei den

kommunalen Investitionen ist und große Unterschiede zwischen den einzelnen Städten und Gemeinden bestehen. Nötig wären umgekehrt gerade auf breiter Front zusätzliche Maßnahmen, um der Polarisierung von Wachstumspotenzialen und Sozialstrukturen entgegen zu treten.

Literatur

- Andrews, Richard B. (1953), *Mechanics of Urban Economic Base: Historical Development of the Base Concept* (Land Economics, 29).
- Anxo, Dominique/Storrie, Donald (2000), *The Job Creation Potential of the Service Sector in Europe*, European Commission, Luxemburg.
- Bade, Franz-Josef/Niebuhr, Ann-Katrin (1999), *Zur Stabilität des räumlichen Strukturwandels*. Jahrbuch für Regionalwissenschaft, Nr. 19 (1999).
- Baumol, William J. (1967), *Macroeconomics of Unbalance Growth: The Anatomy of Urban Crisis*, in: *American Economic Review*, Nr. 57, S. 416–426.
- Blotevogel, Hans Heinrich (1995), *Zentrale Orte*, in: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hrsg.), *Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover, S. 1122 f.
- Buck, Nick/Gordon, Ian/Hall, Peter/Harloe, Michael/Kleinman, Mark (2002), *Working Capital: Life and Labour in Contemporary London*, London/New York.
- Burger, Jack/Musterd, Sako (2002), *Understanding Urban Inequality: A Model Based on Existing Theories and an Empirical Illustration*, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, Nr. 26, S. 403–413.
- Croon, Helmut (1963), *Zur Entwicklung deutscher Städte im 19. und 20. Jahrhundert*, in: *Studium Generale*, Nr. 9.
- Dangschat, Jens/Friedrichs, Jürgen/Kiehl, Klaus/Schubert, Klaus (1985), *Phasen der Landes- und Stadtentwicklung*, in: Friedrichs, J. (Hrsg.), *Stadtentwicklung in West- und Osteuropa*, Berlin/New York.
- Daniels, Peter (1995), *The EU Internal Market Programme and the Spatial Development of Producer Services in Great Britain*, in: *European Urban and Regional Studies*, Nr. 2, S. 299–316.
- Deutscher Bundestag (2005), *Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt*. Ausschussdrucksache 15 (9), 1927.
- Fourastié, Jean (1954), *Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts*, Köln.
- Frick, Joachim/Goebel, Jan/Grabka, Markus/Krause, Peter/Schäfer, Andreas/Tucci, Ingrid/Wagner, Gert (2005), *Zur langfristigen Entwicklung von Einkommen und Armut in Deutschland*, in: *Wochenbericht des DIW*, Nr. 4, S. 59 ff.
- Gatzweiler, Hans-Peter/Milbert, Antonia (2003), *Regionale Lohnunterschiede in Deutschland*, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 3–4, S. 125 ff.
- Geppert Kurt/Gornig, Martin (2005), *Berlin: Potentiale einer neuen wirtschaftlichen Dynamik*, in: *Wochenberichte des DIW*, Nr. 44, S. 657–663.

- Geppert, Kurt/Gornig, Martin/Stephan, Andreas (2004), Regional Productivity Differences in Western Europe. Theoretical Predictions and Empirical Evidence, in: *Italian Journal of Regional Science*, Nr. 1, S. 41–64.
- Göbel, Jan/Krause, Peter/Schupp, Jürgen (2005), Mehr Armut durch steigende Arbeitslosigkeit, in: *Wochenbericht des DIW*, Nr. 10, S. 175 ff.
- Gordon, Ian (2000), Demography, Labour Force and Income, in: *City of London Corporation, The London–New York Study*, London.
- Gornig, Martin (2004), Deindustrialisierung und Globalisierung: Folgen für die (europäischen) Städte, in: Siebel, W. (Hrsg.), *Die Europäische Stadt*. Frankfurt am Main, S. 385–395.
- Gornig, Martin/von Einem, Ebergard (2000), Charakteristika einer dienstleistungsorientierten Exportbasis, in: Bullinger, H.-J./Stille, F. (Hrsg.), *Dienstleistungshauptquartier Deutschland*, Wiesbaden.
- Hall, Peter/Hay, Dennis (1980), *Growth Centers in European Urban System*, Norwich.
- Hamnett, Chris (2003), *Unequal City: London in the Global Arena*, London.
- Harrison, Bennett/Bluestone, Barry (1988), *The Great U-Turn, Corporate Restructuring and the Polarizing of America*, New York.
- Hauser, Richard (2003), Die Entwicklung der Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland – ein Überblick, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 3–4, S. 111–124.
- Häußermann, Hartmut/Kapphan, Andreas (2000), *Berlin: Von der geteilten zur gespaltenen Stadt?*, Opladen.
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (1987), *Neue Urbanität*, Frankfurt am Main.
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (2004), *Stadtsoziologie. Eine Einführung*, Frankfurt am Main/New York.
- Heitmeyer, Wilhelm/Anhut, Reimund (2000), *Bedrohte Stadtgesellschaft*, Weinheim.
- Irmen, Eleonore/Blach, Antonia (1994), Räumlicher Strukturwandel. Konzentration, Dekonzentration, Dispersion, in: *Informationen zur Raumordnung*, Heft 7/8 (1994), S. 445 ff.
- Kleinert, Jörg/Schimmelpfennig, Axel/Schrader, Klaus/Stehn, Jürgen (2000), *Globalisierung, Strukturwandel und Beschäftigung (Kieler Studien 308)*, Tübingen.
- Klodt, Henning/Maurer, Rainer/Schimmelpfennig, Axel (1997), *Tertiärisierung in der deutschen Wirtschaft. Schwerpunktstudie zur Strukturberichterstattung für den Bundesminister für Wirtschaft*, Kiel.
- Krätke, Stefan (1998), Internationales Städtesystem im Zeitalter der Globalisierung, in: Wollmann, H./Roth, R. (Hrsg.), *Kommunalpolitik*, Bonn.
- Krugman, Paul (1995), *Development, Geography and Economic Theory*, Cambridge/London.
- Lösch, August (1940), *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft*, 1. Aufl. 1940, Stuttgart 1962.
- Möller, Joachim/Haas, Anette (2003), Die Entwicklung der räumlichen Lohnstruktur. Empirische Befunde, in: *Jahrbuch für Regionalwissenschaft*, Nr. 23 (1), S. 55–89.
- Myrdal, Gunnar (1959), *Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen*, Stuttgart.
- Ottaviano, Gianmarco I. P./Puga, Diego (1998), Agglomeration in the Global Economy: A Survey of the New Economic Geography, in: *The World Economy*, Vol. 21, Nr. 6.

- Sassen, Saskia (1994), *Cities in a World Economy. Sociology for a New Century*, Thousand Oaks/London/New Delhi.
- Schäfer, Claus (2003), Effektiv gezahlte Niedriglöhne in Deutschland, in: *WSI-Mitteilungen*, Nr. 7, S. 420–428.
- Vaattovaara, Mari/Kortteinen, Matti (2003), Beyond Polarisation versus Professionalisation? A Case Study of the Development of Helsinki Region, Finland, in: *Urban Studies*, Band 40, S. 2127–2145.
- Vesper, Dieter (2005), Öffentliche Haushalte 2005/2006: Hohe Privatisierungserlöse ermöglichen spürbaren Defizitabbau, in: *Wochenbericht des DIW*, Nr. 36, S. 513 ff.
- Wessel, Terje (2000), Social Polarization and Socioeconomic Segregation in a Welfare State: The Case of Oslo, in: *Urban Studies*, Nr. 37, S. 1947–1967.
- Wienert, Helmut (1990), Was macht Industrieregionen alt? Sektorale und regionale Ansätze zur theoretischen Erklärung regionaler Niedergangsprozesse, in: *Mitteilungen des RWI*, Heft 4 (1990).
- Wood, Adrian (1995), How Trade Hurt Unskilled Workers, in: *Journal of Economic Perspectives*, Heft 3 (1995).

Stephan Articus

Wer sich nicht positioniert, der verliert – Kommunale Reaktionen auf die Europäische Integration

Zusammenfassung: Die Europäisierung wirkt sich auch gravierend auf die Städte aus. Dies hat bei den Städten in den letzten Jahren dazu geführt, ihre „Europakompetenz“ insgesamt zu stärken. Auf der Ebene der einzelnen Stadt dienen hierzu etwa der Aufbau von „Informationssystemen“ nach innen und außen, die Erhöhung der „Europakompetenz“ in Rat und Verwaltung, die Vernetzung mit anderen europäischen Städten und die Profilierung im europäischen Städtewettbewerb. Die europapolitische Strategie der deutschen Städte im Sinne eines schlagkräftigen Interessenverbundes beruht auf drei Elementen: 1.) dem Europabüro des Deutschen Städtetages in Brüssel als Stabsstelle der Europaarbeit am Sitz der wichtigsten europäischen Institutionen, 2.) der Europaarbeit der einzelnen Fachdezernate des Deutschen Städtetages innerhalb dessen Hauptgeschäftsstelle, 3.) der Bildung von Netzwerken mit dem Ziel eines koordinierten, einheitlichen Auftretens mit europäischen Partnern. Für die einzelnen Städte dürfte künftig im Vordergrund stehen, die Anpassung ihrer Dienstleistungen an den europäischen Rechtsrahmen zu vollziehen, ohne kommunale Gestaltungsspielräume einzubüßen. Hinsichtlich des kollektiven Auftretens der Städte sollte das Bemühen intensiviert werden, die „Vielstimmigkeit“ der kommunalen Interessenvertretung in Europa, die anhand der Fülle von Netzwerken und Verbänden deutlich wird, weiter zu reduzieren.

1. Einleitung

Die sich wandelnden Rahmenbedingungen, unter denen die Städte in Deutschland agieren, fordern von diesen eine hohe Veränderungsbereitschaft und ausgeprägte Flexibilität. Ein wesentlicher Motor des Wandels ist die europäische Integration. Der Reformdruck, der aus Brüssel auf die Städte ausgeübt wird, wird die kommunale Selbstverwaltung stark verändern. Die Städte werden in ihrer institutionellen Rolle und in ihren inneren Organisationsstrukturen durch das Europäi-

sche Recht und die Europäische Politik massiv berührt. Die Städte sind daher einerseits gezwungen, ihre individuelle Reaktion auf die europäischen Erfordernisse zu organisieren und ihre Positionierung im europäischen Wirtschaftsraum neu auszurichten. Andererseits müssen sie aber auch eine „kollektive“ Strategie entwickeln, um als Partner der europäischen Politikgestaltung wahrgenommen zu werden. Diese Strategie muss darauf abzielen, den Wandel aktiv mitzugestalten und die Rahmenbedingungen zu beeinflussen, unter denen die Städte ihre Aufgaben zugunsten der Bürgerinnen und Bürger Europas in Zukunft erfüllen müssen¹.

2. Die Bedeutung Europas für die Städte

Der Vollzug des europäischen Rechts und die europäische Rechtssetzung

Das europäische Recht wirkt intensiv in den kommunalen Bereich hinein. Hierbei wirken Rechtsakte zum Teil unmittelbar, zum Teil mittelbar auf die Kommunen. Unmittelbar kommunalrelevant sind z.B. aus dem Bereich des europäischen Primärrechts, das heißt den Verträgen zur Gründung oder Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaften, das Kommunalwahlrecht für Unionsbürger, die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die die kommunale Verwaltung für Unionsbürger öffnet, sowie die Wettbewerbs- und Beihilfevorschriften in Art. 86 ff. des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV). Europäisches Sekundärrecht, das heißt auf der Basis der Verträge von den zuständigen Organen der Europäischen Gemeinschaften erlassenes Recht, tangiert die Kommunen so umfassend, dass eine vollständige Beschreibung an dieser Stelle nicht zu leisten ist (vgl. hierzu Schäfer 1998, S. 133 ff.; Nazarek 2001, S. 41 ff.). Das Spektrum reicht von Regelungen zum Arbeitszeitrecht, die grundlegende organisatorische Fragen in vielen Bereichen der kommunalen Dienstleistungen betreffen, über ausgedehnte Rechtssetzung im Umweltrecht, die zu einem erheblichen Teil von den Kreisen und kreisfreien Städten in Deutschland auszuführen ist, das gesamte Bündel der Rechtsakte im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge, zu der etwa die Energieversorgung, der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV), aber auch eine Vielzahl sozialer Dienste zu rechnen sind, bis hin zu dem derzeit wieder besonders aktuellen Feld des Vergaberechts, das heißt zu den Richtlinien zum öffentlichen Auftragswesen². Letztere betreffen längst nicht nur mehr klassische Beschaffungsvorgänge im Binnenmarkt, sondern werden zunehmend zu einem Gestaltungsfaktor bei der Organisation kommunaler Aufgabenerfüllung. Dies gilt insbesondere

1 Vgl. hierzu Keller in Articus/Schneider, Gemeindeordnung NRW, Anm. 4 vor §§ 1–3.

2 Richtlinie 2004/18/EG v. 31. März 2004, Amtsblatt L Nr. 134 v. 30.04.2004, S. 114–240; Richtlinie 2004/17/EG v. 31. März 2004, Amtsblatt L Nr. 134 v. 30.04.2004, S. 1–113.

bei der Beteiligung privater Dritter an der Aufgabenerfüllung, aber auch dann, wenn kommunale Eigengesellschaften in die Aufgabenerfüllung eingebunden werden – und selbst dann noch, wenn Kommunen untereinander kooperieren wollen³. Die Energiewirtschaft, die Abfallentsorgung, das Arbeitszeitrecht und unter Umständen auch soziale Dienste in kommunaler Trägerschaft werden durch europäisches Recht geprägt.

Kommunalrelevante Fördermittel der EU

Nicht nur der Vollzug europäischen Rechts und die Rahmenbedingungen, die europäisches Recht für die kommunale Aufgabenerfüllung setzt, tangieren die Kommunen. Auch die Förderpolitiken der Europäischen Union (EU) betreffen die Kommunen massiv, steht doch ein erheblicher Teil der Fördermittel für Zwecke zur Verfügung, die entweder unmittelbar in kommunale Zuständigkeiten fallen oder sich mittelbar auf die Kommunen als Standorte für Wirtschaften, Wohnen und Arbeiten auswirken. Dabei stehen für diese Zwecke nicht nur die Mittel aus den vier Europäischen Strukturfonds – vor allem aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) – zur Verfügung, die an bestimmte so genannte Fördergebietskulissen (Zielgebiete) gebunden sind und zudem in nationale Programme eingebettet werden müssen. Fördermittel stehen auch über eine Vielzahl von Aktionsprogrammen zur Verfügung, die im Rahmen spezifischer Fachpolitiken der EU aufgelegt werden. Städte, Gemeinden und Kreise können sich um diese Mittel direkt bewerben⁴. Im Folgenden soll zunächst auf die „individuelle“ Strategie der Städte eingegangen werden. Daran anschließend wird die „kollektive“ Reaktion der Städte in Form der Verbandsarbeit des Deutschen Städtetages (DST) dargestellt.

3. Die „individuelle“ Strategie der Städte

Die Erkenntnis, dass sich die Europäisierung auch gravierend auf die Städte auswirkt, führte bei den Städten in den letzten Jahren dazu, ihre „Europakompetenz“ zu stärken. Dabei kann eine Reihe von zentralen Aufgaben ausgemacht werden, die für die Städte im Vordergrund standen:

3 Vgl. hierzu die Urteile OLG Düsseldorf, VII-Verg 78/03 v. 05.05. und OLG Frankfurt, 11 Verg 11 und 12/04 v. 07.09.2004.

4 Einen umfassenden Überblick gibt: Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), Deutsche Sektion (Hrsg.), Förderprogramme für Städte, Gemeinden und Kreise 2004, Bonn 2004.

- Aufbau von „Informationssystemen“

Als Kernaufgabe stellte sich zunächst die Sicherstellung einer effizienten und umfassenden Informationsgewinnung über europäische Entwicklungen, Initiativen und Programme dar. Dies verlangt einerseits die Bildung einer Schnittstelle nach außen, das heißt zu den europäischen Institutionen oder zu jenen Stellen, die über die erforderlichen Informationen verfügen. Andererseits verlangt es die Bildung einer Schnittstelle nach innen, damit gewährleistet ist, dass relevante Informationen an die entsprechenden Stellen in der Stadtverwaltung weitergeleitet werden.

- Stärkung der Europakompetenz in Rat und Verwaltung

Die Europakompetenz in Rat und Verwaltung zu stärken setzt voraus, dass die haupt- und ehrenamtlichen Akteure der Stadtverwaltungen über Kenntnisse des politischen Systems Europas verfügen und in der Lage sind, die konkreten Auswirkungen europäischen Rechts und europäischer Politik vor Ort richtig einzuschätzen (vgl. Kreher 2001, S. 15 f.).

- Europäische Vernetzung der Stadt

Die europäische Vernetzung stellt in vielen Städten ein Kernelement der Europastrategie dar. Hierbei steht die Mitwirkung der Stadt in regionalen, nationalen und europäischen Städtenetzwerken im Vordergrund. Ziel dieser Netzwerkarbeit ist einerseits die Bündnisbildung, um gemeinsame städtische Politikziele gegenüber den europäischen Institutionen durchzusetzen. Andererseits dienen die Netzwerke auch der Informationsgewinnung, dem Erfahrungsaustausch und der *Best practice*-Analyse.

- Profilierung im europäischen Städtewettbewerb

Ein weiterer wichtiger Bestandteil städtischer Europastrategien ist die Profilierung im europäischen Städtewettbewerb. Hierzu dient neben der erfolgreichen Akquise von Fördermitteln das Engagement in europäischen Aktionsprogrammen, die Ausrichtung europäischer Veranstaltungen, die Ansiedlung von europäischen Institutionen oder Behörden und die Bewerbung um bestimmte europäische Auszeichnungen, wie etwa den Titel der „Kulturhauptstadt Europas“.

Die Städte bewältigen diese Aufgaben auf unterschiedliche Weise. Organisatorisch reagierten insbesondere die größeren Städte durch die Bildung einer Stabsstelle für Europaangelegenheiten. Je nach inhaltlicher Ausrichtung der Europaarbeit wurde diese in der Regel bei der Verwaltungsspitze angesiedelt oder dem Fachbereich Wirtschaft oder Wirtschaftsförderung zugeordnet.

Die inhaltliche Ausrichtung hängt unter anderem davon ab, ob sich eine Stadt innerhalb der „Zielkulisse“ der Strukturfonds der EU befindet (vgl. Landeshaupt-

stadt Hannover 2002, S. 5). In diesem Fall dürfte ein Schwerpunkt der Europatätigkeit in der Akquise und dem Management von Strukturfondsmitteln liegen. Städte außerhalb der Förderkulisse setzen ihre Schwerpunkte in der Regel auf die Beteiligung an Aktionsprogrammen und in den Aufgabenfeldern Vernetzung, Profilierung und interne Förderung der Europakompetenz. Ein gutes Beispiel für den Aufgabenkatalog einer Europastabsstelle liefert das Europabüro der Stadt Köln, das auf der Basis eines Ratsbeschlusses seine Aufgaben wie folgt definiert (Europabericht der Stadt Köln 2001/2002, www.stadt-koeln.de/europa/index.html, S. 6):

- Aktive Förderung der europäischen und internationalen Zusammenarbeit
- Wahrung und Stärkung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts und des Subsidiaritätsprinzips im politischen Mehrebenensystem der Europäischen Union
- Akquirierung und Ausschöpfung von EU-Fördermitteln für städtische Vorhaben
- Einflussnahme auf die europäische Gesetzgebung und Förderpolitik im Interesse der Stadt Köln
- Vernetzung und Profilierung der Stadt Köln als europäische Metropole sowie Stärkung der Stadt im europäischen und globalen Städtewettbewerb
- Beitrag zur Weiterentwicklung der Europäischen Union zu einer Union der Bürgerinnen und Bürger Europas.

Einen ebenso umfassenden Ansatz praktiziert die Stadt Stuttgart mit dem so genannten Stuttgarter Dreisäulenmodell. Hierbei bilden Aufbau, Pflege und Fortentwicklung eines Netzwerkes von EU-Informationsstellen in Stuttgart die erste Säule. Das Netzwerk hat die Aufgabe, Informationen rechtzeitig zu erlangen und abrufbar zu machen (vgl. Schuster 2003). Die zweite Säule soll die Europafähigkeit des „Konzerns Stadt Stuttgart“ stärken und stellt Fort- und Weiterbildungsangebote für sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Amts- und Mandatsträgerinnen und -träger in den Vordergrund. Die dritte Säule schließlich dient der Positionierung Stuttgarts im europäischen Wettbewerb der Großstädte – dies durch die gezielte Präsentation Stuttgarter Projekte, durch die Mitarbeit in europäischen Netzwerken und durch die Anwerbung europäischer Veranstaltungen (vgl. ebenda).

Betrachtet man die Arbeit von Europastabsstellen in einer Reihe von deutschen Großstädten, ergibt sich ein gutes Bild über das vielfältige Tätigkeitsspektrum dieser Einrichtungen. So weist der Europabericht der Stadt Köln für die Jahre 2001 bis 2002 aus, dass von 1992 bis 2002 vom Europabüro in den Fachdienststellen der Stadt 16 Projekte im Gesamtumfang von über 100 Mio. Euro aus direkten

Vertragsverhältnissen mit der EU koordiniert, durchgeführt und erfolgreich abgeschlossen wurden. An diesen Projekten waren insgesamt 35 europäische Städte sowie über 100 Unternehmen und Forschungsinstitute beteiligt (vgl. Europabericht der Stadt Köln 2001/2002, S. 8).

Teil der Arbeit der Europastabsstellen ist auch die Koordinierung der Netzwerkaktivitäten der jeweiligen Stadt⁵. Die Intensität der Netzwerkaktivitäten lässt sich daran ablesen, dass z.B. die Stadt München in insgesamt zehn Netzwerken oder Verbänden auf europäischer und internationaler Ebene aktiv ist. Das Spektrum reicht hierbei von den Städteverbänden EUROCITIES und Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) über fachspezifische Netzwerke wie POLIS (Promoting Operational Links with Integrated Services)⁶ und Energie Cité bis hin zum Verband kommunaler Unternehmen und dem Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest = CEEP) (vgl. hierzu Landeshauptstadt München, Referat für Arbeit und Wirtschaft 2003, S. 20 ff.). Daneben tritt die Partizipation an den Europaaktivitäten des Deutschen Städtetages. Auch die Stadt Köln engagiert sich in vielen europäischen Netzwerken. Neben dem nationalen kommunalen Spitzenverband (Deutscher Städtetag) stehen hier die Mitarbeit bei EUROCITIES, RGRE und den fachspezifischen Netzwerken Telecities, POLIS und dem Global Cities Dialogue⁷ im Vordergrund.

4. Die „kollektive“ Strategie der Städte

Ansatzpunkte für die Strategie der Städte im institutionellen Gefüge der EU

a) Geltendes Vertragsrecht

Der institutionelle Rahmen der Europäischen Gemeinschaften bot lange Zeit wenig Ansatzpunkte für einen strategisch geprägten städtischen Auftritt. Erst mit dem Vertrag von Maastricht (gültig ab 1. November 1993) wurde durch die Gründung des Ausschusses der Regionen (AdR) die „Kommunalblindheit“ der römischen Verträge ansatzweise korrigiert. Der AdR wird jedoch besonders von deut-

5 Zu den Netzwerkaktivitäten aus „kollektiver“ Sicht siehe unten.

6 Förderung von operativen Verbindungen mit integrierten Dienstleistungen. Gemeinsames Ziel des Netzwerks europäischer Städte, Regionen und regionaler Organisationen ist die Lösung städtischer Verkehrs- und Umweltprobleme durch die Einführung fortschrittlicher Verkehrstelematik.

7 1999 in Helsinki gegründet, versteht sich Global Cities Dialogue als ein weltweit operierendes Städtetzwerk für eine sozial gerechte und nachhaltige Informationsgesellschaft. Im Mittelpunkt stehen die Förderung von Informationstechnologie-Anwendungen in Städten und Kommunen sowie die Bürgerbeteiligung durch vernünftige Anwendung neuer Technologien.

scher Seite gerade nicht als kommunale, sondern als regionale Institution begriffen. Dies wird deutlich an der Dominanz der Länder bei der Verteilung der 24 deutschen Sitze auf Länder und Kommunen: Während die Länder 21 AdR-Mitglieder stellen, können die deutschen Kommunen nur drei Mitglieder entsenden⁸. Gleichwohl bietet der AdR einen institutionellen Rahmen für die kommunalpolitische Einflussnahme und ist deshalb auch ein Baustein in der europapolitischen Strategie der deutschen Städte. Darüber hinaus sehen die Verträge in der Gestalt, die sie durch den Vertrag von Nizza (gültig ab 1. Februar 2003) erhalten haben, keinerlei kommunalrelevante Elemente vor. Das geltende Subsidiaritätsprinzip gemäß Art. 5 Abs. 3 EGV schafft in seiner Fixiertheit auf das Verhältnis der Gemeinschaften zu den Mitgliedstaaten kein tragfähiges inhaltliches Berufungsobjekt, das die Kommunen zum Zwecke der Einflussnahme ins Feld führen könnten.

b) Ausblick: Der Vertrag über eine Verfassung für Europa

Der „Vertrag über eine Verfassung für Europa“, den die Staats- und Regierungschefs der EU bei ihrem Gipfel in Brüssel am 20. Oktober 2004 unterzeichneten, erweitert aber den institutionellen Rahmen für die Kommunen erheblich (vgl. Leitermann 2004, S. 139 ff.). Die Einbeziehung der kommunalen Selbstverwaltung in die so genannte Identitätsformel, nach der die Europäische Union die nationale Identität der Mitgliedstaaten zu achten hat, und die Erweiterung des Anwendungsbereiches des Subsidiaritätsprinzips auch auf die regionale und lokale Ebene könnten große Fortschritte für die Kommunen bringen. Gleiches gilt für die verstärkte materielle Position, die der AdR erhalten soll. Zudem enthält der Verfassungsvertrag eine Verpflichtung der Organe der Union, einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft zu pflegen. Damit erhalten auch die kommunalen Verbände einen Konsultationsanspruch, den ihnen bislang nicht einmal die nationale Verfassung ausdrücklich einräumt⁹. Auch wenn der Verfassungsvertrag noch der Ratifizierung durch die 25 Mitgliedstaaten bedarf und dieser Prozess mit weitreichenden Ungewissheiten verbunden ist, dürfte allein die mit dem Entwurf verbundene Anerkennung der institutionellen Rolle der Kommunen in der EU dazu führen, dass in Zukunft das Gewicht der kommunalen Stimme erhöht werden kann. Ziel der kollektiven Strategie muss es sein, diese neuen Möglichkeiten zielgerichtet und sachorientiert im Sinne der Kommunen zu nutzen (vgl. Leitermann 2004, S. 142).

8 § 14 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EuZBLG) vom 12. März 1993, BGBl. 1993 I, S. 313.

9 Auf Bundesebene sind Anhörungsrechte für die kommunalen Spitzenverbände lediglich auf Geschäftsordnung vorgesehen, so z.B. in § 69 GeschO Bundestag und § 47 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien.

Eckpunkte der europapolitischen Strategie der deutschen Städte

Die europapolitische Strategie der deutschen Städte beruht auf drei Elementen. Deren Erstes ist das Europabüro des Deutschen Städtetages in Brüssel als Stabsstelle der Europaarbeit am Sitz der wichtigsten europäischen Institutionen. Das zweite Element bildet die Europaarbeit der einzelnen Fachdezernate des Deutschen Städtetages innerhalb der Hauptgeschäftsstelle des DST. Drittens beruht die europapolitische Strategie der Städte auf der gemeinsamen Netzworfbildung mit dem Ziel eines koordinierten, einheitlichen Auftritts mit europäischen Partnern.

a) Das Europabüro des Deutschen Städtetages und die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

Allgemeines

Die in der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zusammengeschlossenen drei Verbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund) unterhielten seit 1991 ein gemeinsames Verbindungsbüro in Brüssel. Die fortschreitende Integration machte die Notwendigkeit deutlich, die personelle Präsenz in Brüssel auszubauen und die Fachlichkeit der Themenbetreuung in Brüssel zu vertiefen. Daneben wuchs in den drei Verbänden der Wunsch, auf spezifische Belange der jeweils eigenen Mitgliedschaft besser reagieren zu können und den verbandsspezifischen Informations- und Servicebedarf adäquater abzubilden. Daneben blieb aber unbestritten das Erfordernis bestehen, die deutschen Kommunen in Brüssel „mit einer Stimme“ sprechen zu lassen. Dieses Spannungsverhältnis zwischen der Notwendigkeit des einheitlichen Auftritts und dem Erfordernis nach verbandsspezifischen Serviceleistungen lösten die drei Verbände auf, indem sie das gemeinsame Büro in eine Bürogemeinschaft umwandelten. Das gemeinsame Dach für die europäische Interessenvertretung besteht unter dem Titel „Eurocommunale“ weiterhin fort. Unterhalb dieser Ebene schufen die drei Verbände eigene kooperierende Einheiten, die gegenüber der jeweiligen Mitgliedschaft auch gesondert agieren können.

Die Europapolitik der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände wird gesteuert von einem „Gesamtvorstand Europa“, dem die Präsidenten und die Hauptgeschäftsführer der drei kommunalen Spitzenverbände sowie der Präsident der Deutschen Sektion des RGRE angehören. Der Vorsitz in diesem Gremium wechselt jährlich. Insbesondere die Etablierung eines eigenständigen Gremiums für die Positionierung in der Europapolitik gewährleistet den einheitlichen Auftritt kommunaler Interessen in Brüssel.

Die Neugründung der Bürogemeinschaft führte dazu, dass sich die personelle Präsenz der Bundesvereinigung deutlich erhöhte. Allein der DST ist mit drei Fach-

kräften in Brüssel vertreten. Das Brüsseler Büro ist der Dreh- und Angelpunkt der europapolitischen Positionierung der deutschen Städte.

Als „Querschnittsdienststelle“ ist es Aufgabe des Europabüros, die Fachdezernate des DST mit Informationen zu EU-Themen zu versorgen, zu beraten und die DST-Position in Brüssel zu vertreten. Das Europabüro sieht sich dementsprechend als ein „Service-Anbieter“ innerhalb der Organisation des DST.

Zu den Aufgaben des Europabüros gehört es, die große Menge oft unstrukturierter Informationen in Brüssel so aufzubereiten, dass die Fachreferentinnen und Fachreferenten effizient damit arbeiten können. Informationen müssen beschafft, verifiziert und vervollständigt werden. Hierzu bedarf es eines Netzwerks an Kontakten und Kooperationen, in das das Europabüro eingebunden ist. Die Beratungsdienstleistung für die Fachreferentinnen und Fachreferenten umfasst die Bewertung der Informationen aus Brüsseler Perspektive: Wie wird der weitere Fortgang einer Initiative eingeschätzt? Wer sind die Ansprechpersonen in den EU-Institutionen? Wie positionieren sich andere Betroffene? Welche Koalitionen können in Brüssel gebildet werden, um die eigenen Interessen wirksam zu vertreten?

Die Arbeit des Europabüros am Beispiel eines konkreten Falles

Die Positionierungsarbeit der deutschen Städte mittels des Europabüros des Deutschen Städtetages soll im Folgenden am Beispiel einer konkreten Initiative der Europäischen Kommission dargestellt werden. Die Gesetzgebung innerhalb der EU lässt sich grob in zwei Phasen unterteilen, nämlich die Vorbereitungsphase und das formelle Gesetzgebungsverfahren gemäß den vertraglichen Bestimmungen. Für die Positionierung der deutschen Städte ist es von elementarer Bedeutung, bereits in der Vorbereitungsphase Sachargumente in die Diskussion einzubringen. Hierdurch soll vermieden werden, dass die Kommission mit Positionen in das formelle Verfahren eintritt, die kommunalen Interessen zuwider laufen. Ein Beispiel aus der konkreten Arbeit der kommunalen Interessenvertretung ist der Fortgang einer Initiative zur Förderung der Beschaffung umweltfreundlicher Fahrzeuge. Im Arbeits- und Legislativprogramm der Kommission für das Jahr 2003 war folgender Passus enthalten¹⁰:

„Mitteilung über den Bedarf, die Nachfrage für energieeffiziente und saubere Fahrzeuge, einschließlich solcher, die neue Technologien verwenden (z.B. Wasserstoff-Brennstoffzelle), bei der öffentlichen Hand zu fördern, um Herstellern genügend Vertrauen zu vermitteln, neue Produkte einzuführen. Verpflichtung für öffentliche Stellen, zu gewährleisten, dass umfassende Informationen und Dienste

10 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission für 2003.

beim Kauf umweltfreundlicher Fahrzeuge den öffentlichen Einkaufsstellen zur Verfügung gestellt werden. Verpflichtung für die öffentlichen Stellen, Kaufstrategien auf zentralen und lokalen Ebenen einzurichten, um zu gewährleisten, dass die Auswertung von Ausschreibungsangeboten für Fahrzeuge und Kraftstoffe für die öffentliche Verwaltung das vorteilhafteste Angebot, sowohl in wirtschaftlicher als auch in ökologischer Hinsicht, berücksichtigt, und nicht den niedrigsten Einkaufspreis.“

Die Kommunalrelevanz dieser schlichten Ankündigung im Arbeitsprogramm der Kommission lag auf der Hand. Auch wenn es sich nicht um eines der großen politischen Streitthemen handelte, die immer wieder im Zusammenhang mit kommunalrelevanten EU-Vorhaben genannt werden, so ist es doch ein Beispiel dafür, wie europäische Rechtssetzung auf vielfältige Weise die kommunale Aufgabenerfüllung berühren kann. Eine wie auch immer ausgestaltete Verpflichtung kommunaler Verwaltungen, künftig einem bestimmten Fahrzeugtyp den Vorrang bei der Beschaffung einzuräumen, wäre die Vorgabe eines Standards gewesen, die unabhängig von der politischen Bewertung zu einer Beeinträchtigung kommunaler Handlungsfreiheit geführt hätte.

Um die konkreten Pläne der Kommission weiter zu erörtern, wurde deshalb ein Vertreter der zuständigen Generaldirektion Energie und Verkehr in eine Arbeitsgruppe des Rates der Gemeinden und Regionen Europas eingeladen, um dort das Vorhaben der Kommission zu präsentieren. Das Treffen mit den kommunalen Vertretern innerhalb der Arbeitsgruppe des RGRE führte dazu, dass die Kommission die kommunale Seite um Stellungnahmen, Anmerkungen, Kritik und Ideen bat. Im Juli 2003 beteiligten sich Mitarbeiter des Europabüros an einem so genannten Stakeholdermeeting in der Generaldirektion Energie und Verkehr. Dieses Gespräch diente der Diskussion des Vorhabens zwischen der Generaldirektion und den betroffenen Kreisen. Neben den kommunalen Gebietskörperschaften nahmen an dieser Besprechung Vertreter der Fahrzeugindustrie, der Verkehrsunternehmen und Mitarbeiter anderer Dienststellen der Kommission teil. Im Herbst 2003 folgte eine Auswertungsphase in der Generaldirektion Energie und Verkehr, die zu einer Entscheidung über die Fortführung des Projektes führen sollte. Während des laufenden Prozesses analysierte das Europabüro des Deutschen Städtetages in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Fachdezernaten der Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetages die strategische Lage und ermittelte die Interessenlage der verschiedenen beteiligten Parteien. Hieraus ergab sich ein vielfältiges Bild. Die Generaldirektion Energie und Verkehr befürwortete eine Richtlinie zur Umsetzung der von ihr selbst vorgegebenen Ziele. Die Generaldirektion Binnenmarkt stand einem Richtlinienentwurf skeptisch gegenüber, da sie befürchtete, es könnte ein „Nebenvergaberecht“ geschaffen werden. Die Generaldirektion Binnenmarkt wies zudem darauf hin, dass zurzeit ohnehin eine Novellierung des

Vergaberechts anstünde und dass eine Zweckentfremdung des Vergaberechts abzulehnen sei. Die Fahrzeugindustrie verfolgte das Ziel, das Marktvolumen für alternativ betriebene Fahrzeuge zu vergrößern, hielt aber einen Gesetzgebungsvorschlag der Kommission nicht für das richtige Mittel. Die kommunale Position legte einerseits größten Wert auf den Erhalt der Entscheidungsfreiheit im Beschaffungswesen und in der Umweltpolitik. Andererseits wurde aber auch das kommunale Interesse an energieeffizienten, umweltfreundlichen Fahrzeugen herausgestellt, das sich zum einen aus der Hoffnung auf eine Kostenersparnis und zum anderen aus ökologischen Aspekten den Lebensraum Stadt betreffend speiste.

Diese Interessenlage berücksichtigend arbeitete der Deutsche Städtetag eine eigene Position aus und legte seine Verhandlungsziele für weitere Gespräche mit der Generaldirektion Energie und Verkehr fest. Begleitet durch das Europabüro wurde die Position des Deutschen Städtetages mit den beiden anderen kommunalen Spitzenverbänden im Rahmen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände abgestimmt. Gleichzeitig wurde sondiert, welche weiteren „Verbündeten“ es für ein gemeinsames Vorgehen im weiteren Verfahren geben könnte.

Die Positionierungsarbeit der kommunalen Spitzenverbände hat mit dazu beigetragen, dass die Europäische Kommission das Projekt im Jahr 2004 nicht weiter verfolgte.

b) Die nationale Organisation der Europaarbeit

Die Positionierung der deutschen Städte zu Fragen der europäischen Politik gehört mittlerweile zur Alltagsarbeit der Fachdezernate des Deutschen Städtetages. So wie die Fachabteilungen des Verbandes die nationale Politik und Gesetzgebung beobachten, so überprüfen sie auch mithilfe des Europabüros in Brüssel ständig die Agenda der europäischen Institutionen. Die europapolitische Positionierungsarbeit ist deshalb vollständig in die Facharbeit der Ressorts integriert. Trotzdem ist es erforderlich, Europaarbeit auch als Querschnittsaufgabe zu begreifen. Aus diesem Grund unterhält die Hauptgeschäftsstelle eine eigene Europaabteilung, die unmittelbar dem Hauptgeschäftsführer zugeordnet ist und deren Leiter gleichzeitig dem Brüsseler Europabüro vorsteht. Auf diese Weise wird eine enge Verzahnung der Europaarbeit in Deutschland mit der Arbeit des Brüsseler Büros erreicht. Die Europaabteilung des Deutschen Städtetages führt gleichzeitig die Geschäftsstelle der Deutschen Sektion des RGRE. Unter Federführung der Europaabteilung wurde ein Arbeitskreis Europapolitik eingerichtet, an dem sich sämtliche Fachdezernate der Hauptgeschäftsstelle beteiligen und in dem regelmäßig ressortübergreifend über europäische Initiativen und Reaktionsmöglichkeiten beraten wird. Der Europaabteilung kommt ferner die Aufgabe zu, ressortübergreifende Fragestellungen zu begleiten, so z.B. hinsichtlich des Europäischen Konventes oder zur Erweiterung der Europäischen Union.

Auf nationaler Ebene ist Europaarbeit zudem in die Arbeit der Fachausschüsse des Deutschen Städtetages integriert. Ein Schwerpunkt der europapolitischen Beratungen findet im Ausschuss für Wirtschaft und europäischen Binnenmarkt statt. Auch der Rechts- und Verfassungsausschuss befasst sich häufig mit europapolitischen Themen, insbesondere den konstitutionellen Fragen und grundlegenden rechtspolitischen Fragestellungen innerhalb der europäischen Integration. Daneben beraten sämtliche Fachausschüsse regelmäßig über fachspezifische Themen der Europapolitik.

c) Städtische Netzwerke der Europaarbeit

Der Deutsche Städtetag und die von ihm vertretenen Städte sind fest in eine Reihe von Netzwerken eingebunden, die auf europäischer Ebene agieren und kommunale Interessen vertreten. So ist der DST nicht nur Mitglied der Deutschen Sektion des RGRE, sondern auch unmittelbares Mitglied des Europäischen RGRE. Er ist ferner Mitglied des CEEP, des europäischen Dachverbandes der öffentlichen Unternehmen und Arbeitgeber. Eine Reihe von Mitgliedstädten des Deutschen Städtetages engagieren sich darüber hinaus in dem europäischen Städteverband EUROCITIES¹¹. Den deutschen Mitgliedern von EUROCITIES stellt der DST wiederum eine gemeinsame Plattform zur Verfügung. Diese Plattform unter dem Namen „Deutsche EUROCITIES Dialog“ dient dazu, die Aktivitäten des Deutschen Städtetages und der deutschen Mitglieder von EUROCITIES im Rahmen des Gesamtverbandes EUROCITIES zu koordinieren. Zudem sichert der Deutsche EUROCITIES Dialog den kontinuierlichen Informationsfluss der deutschen Mitglieder von EUROCITIES untereinander.

Von größter Bedeutung ist die Mitwirkung des Deutschen Städtetages im so genannten *European Local Authorities Network* (ELAN). Dieses Netzwerk ist eine informelle Arbeitsgemeinschaft nationaler Kommunalverbände und des RGRE, die in zweiwöchentlichem Abstand in Brüssel zusammenkommt. In der komplexen Vielfalt der Brüsseler Strukturen ist es vordringlich, möglichst in Interessenbündnissen zu agieren, um wahrgenommen zu werden und um Erfolg zu haben. Das ELAN-Netzwerk hilft dabei, Informationen auszutauschen und gemeinsame Aktivitäten und Strategien zu erarbeiten und abzustimmen.

Über die institutionalisierte Form der Netzwerkbildung hinaus engagieren sich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Europabüros und die Fachreferate der DST-Hauptgeschäftsstelle in einer Vielzahl von Arbeitsgruppen und Ausschüssen auf europäischer Ebene. So sind städtische Vertreter z.B. an Arbeitsgruppen der EU-

11 Deutsche Mitglieder von EUROCITIES sind derzeit die Städte Berlin, Bonn, Chemnitz, Köln, Dortmund, Dresden, Düsseldorf, Frankfurt am Main, Leipzig, München, Münster und Nürnberg.

Kommission zur Abfallwirtschaft, zum Umweltschutz im öffentlichen Nahverkehr beteiligt. In den Fachausschüssen des Europäischen RGRE arbeiten städtische Vertreter ebenso mit wie in den einschlägigen Fachgremien des CEEP. Gemeinsam mit den Vertretungen der deutschen Länder in Brüssel arbeiten Vertreter des Deutschen Städtetages in einer Arbeitsgemeinschaft Daseinsvorsorge.

5. Schlussbemerkung

In dem Maße, wie die Integration Europas fortschreitet, wird sich die Reaktion der Städte auf die europäischen Rahmenbedingungen weiter intensivieren müssen. Dies gilt für die individuelle Reaktion jeder einzelnen Stadt genauso wie für die kollektive Reaktion der Städte im Sinne eines schlagkräftigen Interessenverbundes. Für die einzelnen Städte dürfte dabei im Vordergrund stehen, die Anpassung ihrer Dienstleistungen an den europäischen Rechtsrahmen zu vollziehen, ohne kommunale Gestaltungsspielräume einzubüßen. Hinsichtlich des kollektiven Auftritts der Städte sollte das Bemühen intensiviert werden, die „Vielstimmigkeit“ des kommunalen Auftritts in Europa, die anhand der Fülle von Netzwerken und Verbänden in Europa deutlich wird, weiter zu reduzieren.

Literatur

- Articus, Stephan/Schneider, Bernd Jürgen (2004), Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Stuttgart.
- Stadt Köln (2002), Europabericht der Stadt Köln 2001/2002, www.stadt-koeln.de/europa/index.html
- Kreher, Alexander (2001), Internationale Arbeit als zentrale Aufgabe, in: Europa Kommunal, Heft 1 (2001), S. 15 f.
- Landeshauptstadt Hannover (2002), Europabericht 2001/2002, Hannover.
- Landeshauptstadt München, Referat für Arbeit und Wirtschaft (2003), Europabericht 2003, München.
- Leitermann, Walter (2004), Mehr Rechte und Mitwirkung in Europa, in: kommunal Q4 (2004), S. 139 ff.
- Nazarek, Jürgen (2001), Kommunale Selbstverwaltung und Europäische Integration: gemeindliche Betroffenheiten und Absicherung der kommunalen Selbstverwaltung durch institutionalisierte Vertretung kommunaler Interessen, Leipzig.
- Schäfer, Thomas (1998), Die deutsche kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union, Stuttgart.
- Schuster, Wolfgang (2003), Stuttgart als Partner im Prozess europäischer Politikgestaltung, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Diskurs Kommunal 2003, Berlin.

Gérard Collomb

Ein erweitertes Europa braucht starke Städte*

Zusammenfassung: Wir erleben heute ein neues Zeitalter der Städte. Dieses Phänomen macht sich in besonderem Maße in Europa bemerkbar: In seinen Städten konzentrieren sich nicht nur die zentralen Probleme der nationalen Gesellschaften, in ihnen findet sich auch das größte Spektrum an ökonomischen und sozialen Potenzialen. Es versteht sich daher von selbst, dass die Städte beim künftigen Aufbau Europas eine größere Rolle spielen müssen. Dafür ist allerdings Zweierlei notwendig: zum Ersten ist es erforderlich, stadregionale Gebietskörperschaften durch den Zusammenschluss von Kernstädten und ihrem Umland einzurichten. Zum Zweiten muss gewährleistet sein, dass die großen Städte sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene angemessen berücksichtigt werden – in politischer wie institutioneller Hinsicht. Für die Realisierung dieser Ziele sind Städtetzwerke, vor allem EUROCITIES, und deren Potenziale ein wichtiger Erfolgsfaktor. Um den europäischen Herausforderungen zu begegnen – und im Sinne einer Umsetzung der Strategien von Lissabon und Göteborg –, müssen Städte und Stadtregionen, dies ist der Kern des Beitrags, eine zentrale Rolle erhalten.

Im Kontext von zunehmender Globalisierung und EU-Osterweiterung leben wir in einer Zeit, die durch eine Renaissance der Ballungsräume gekennzeichnet ist. Wir befinden uns zunehmend in einem Europa der Städte und Regionen, und es scheint, dass wir – ohne Übertreibung – ein neues Zeitalter der Städte erleben, vergleichbar dem der mittelalterlichen Hanse oder der oberitalienischen Renaissance.

Besonders in den letzten 20 Jahren haben sich Städte und Ballungsräume stark verändert und entwickelt. Die heutige Stadt spiegelt die Polarisierung unserer Gesellschaft wider. Städte sind zum einen Motoren der Entwicklung, sowohl in ökonomischer und kultureller als auch in intellektueller Hinsicht. Sie sind zum anderen aber auch in besonderem Maße den großen Problemen unserer Gesellschaft

* An der Übersetzung des französischen Originaltextes wirkten mit: Jessica Le Bris, Werner Heinz und JM Communication Wien.

ausgesetzt: der sozialen und räumlichen Spaltung und dem damit einhergehenden Risiko, einzelne Bevölkerungsteile zu marginalisieren, sowie immer stärkeren Umweltproblemen, auf die die heutige Stadtbewohnerschaft immer sensibler reagiert.

Die Globalisierung führte zudem in vielen Nationalstaaten zu einer Umverteilung der traditionellen Machtverhältnisse. Profitiert haben – wie man am Beispiel Europas sehen kann – die großen Regionen mit internationaler Reichweite und die großen Städte. Diese Entwicklung ist nicht zuletzt Ausdruck des anhaltenden Wachstums der Städte, das in den vergangenen 50 Jahren auf spektakuläre Weise zunahm. Städte wie Tokio (35,3 Millionen Einwohner), Mexiko (19,2), New York (18,5), Sao Paulo (18,3) oder Bombay (18,3) (vgl. *Le Monde*, 17. Februar 2005) besitzen eine enorme Größe und Macht, demographisch wie wirtschaftlich. Viele kleinere Staaten erscheinen demgegenüber vergleichsweise unbedeutend.

Das neue Zeitalter der Städte prägt vor allem Europa, den Kontinent mit dem weltweit höchsten Urbanisierungsgrad. Es sind daher die Städte und ihr verstärktes Umland, in denen bereits fast 80 Prozent der Einwohner Europas leben, die die künftige Gestalt Europas bestimmen. Der Einfluss dieser Städte auf ländliche Gebiete wird immer stärker, und in der gegenwärtigen, sich globalisierenden Welt sind die Städte die maßgeblichen Akteure in Bezug auf wirtschaftliches Wachstum, soziale Kohäsion und nachhaltige Entwicklung geworden.

Städte halten ein breites Spektrum an wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und auch Freizeitaktivitäten bereit; und Metropolen wie Mailand, Frankfurt oder Barcelona stehen für eine beeindruckende wirtschaftliche und kulturelle Dynamik. Sie fungieren zudem als Begegnungsorten der Kulturen und als Orte des Austauschs, der geistigen Auseinandersetzung, der Arbeit und des Handels. Die herausragende Bedeutung der Großstädte ist daher nicht nur Ergebnis ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten und Strukturen, sondern auch Ausdruck ihres sozialen Potenzials.

Die Städte müssen deshalb eine maßgebliche Rolle spielen, wenn es die Zukunft Europas zu gestalten gilt. Es bleibt allerdings noch viel zu tun, damit ihnen diese Rolle auch übertragen wird. Wenn also in der Ausgewogenheit der Entwicklung, der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der angemessenen Berücksichtigung des Phänomens der Verstädterung die eigentlichen Herausforderungen Europas liegen, dann ist es unbedingt erforderlich, den Städten eine entsprechend starke Grundlage zu verschaffen. Dies bedeutet, die Städte in ein ausreichend großes räumliches Umfeld einzubinden und ihnen damit auch angemessene politische und institutionelle Anerkennung zu zollen. In diesem Zusammenhang könnten städtische Netzwerke eine besondere Rolle spielen.

1. Die Herausbildung von Metropolen; Zusammenarbeit in Stadtregionen – Das Beispiel des Ballungsraums Lyon

Die politisch-administrative Fragmentierung auf lokaler Ebene stellt heute, in einer Zeit, in der angesichts des globalen Wettbewerbs Organisationsfähigkeit auf allen Ebenen zu einem ausschlaggebenden Faktor geworden ist, ein Problem dar.

Schwerpunkt des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK), das auf eine langfristige Entwicklung des Raumes abzielt, ist es, die Rolle der Regionen und großen Ballungsräume unter Einbeziehung der großen Städte zu stärken. Damit soll eine möglichst ausgeglichene Entwicklung des europäischen Raumes erreicht, soll die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit Europas – durch die Einrichtung wirtschaftlich integrierter Zonen – beschleunigt werden.

In Frankreich stellt sich dieses Problem offensichtlich dringlicher als anderenorts. Dies liegt vor allem daran, dass hier nach wie vor ein gewisser jakobinischer Zentralismus fortbesteht. Außerdem ist Frankreich weit davon entfernt, (neben Paris) Großstädte von europäischem Format vorweisen zu können. Um dem entgegenzuwirken und um die Position Frankreichs in Europa auch in Zukunft zu sichern, ist es erforderlich, die wirtschaftliche, politische, kulturelle und institutionelle Bedeutung seiner Städte und besonders seiner großen Ballungsräume zu stärken. Damit sollen diese in die Lage versetzt werden, mit den großen europäischen Metropolen erfolgreich zu konkurrieren, Investitionen und Innovationen, Hochschulwissenschaftler, Forscher und Kulturschaffende ersten Ranges anzuziehen. Nur so kann Frankreich an einer ausgewogenen Entwicklung Europas partizipieren.

Der Dezentralisierungstrend in jüngster Zeit hätte diesem Phänomen des auf europäischer Ebene stattfindenden Wettbewerbs der Regionen stärker Rechnung tragen sollen. Frankreich braucht starke urbane Zentren, die in leistungsfähige Regionen eingebettet sind. Nur so kann es seine Position beim Aufbau eines starken Europa behaupten.

Zu diesem Zweck ist es erforderlich, Strategien langfristiger anzulegen, den Typus Stadt zu stärken und geeignete Formen der Zusammenarbeit zu finden. Die institutionelle Landschaft in Frankreich muss vereinfacht, die Zuständigkeitsverteilung rationalisiert und die Bevormundung von Gebietskörperschaften durch andere vermieden werden. Genau darum kämpfe ich im französischen Senat.

Umlandverbände (*Communautés urbaines*)

Für eine solche Vereinfachung der Institutionen steht in Frankreich eine bestimmten Organisationsform, die *Communauté urbaine*. Sie stellt – so scheint es zumindest – eine geeignete Ebene dar, um die Großstadtprobleme anzugehen. *Communautés urbaines* verfügen über finanzielle Mittel und Zuständigkeiten, aber es fehlt ihnen an ausreichender politischer Legitimierung, und ihr räumlicher Wirkungskreis ist in Bezug auf die gegenwärtigen stadtreionalen Verflechtungen wie auch das Alltagsverhalten der Bürgerinnen und Bürger zu eng begrenzt. Ein Beispiel hierfür, das mir persönlich nahe liegt, ist der Umlandverband Lyon. Er umfasst 55 Gemeinden mit 1,2 Millionen Einwohnern. Die Stadtregion (zu der alle Gemeinden zählen, deren Erwerbstätige mehrheitlich im Ballungsraum arbeiten) repräsentiert heute knapp 300 Gemeinden mit insgesamt 1,7 Millionen Einwohnern, und der Ballungsraum (Einzugsbereich) zählt fast 600, auf vier verschiedene Departments verteilte Gemeinden mit zwei Millionen Einwohnern.

Um für diese große Agglomeration eine praxisnahe Lösung zu finden, müssen neue Prinzipien und Kriterien zum Tragen kommen. Schließlich handelt es sich um einen Raum mit Millionen von Bewohnern, deren Aktionsräume sich immer weiter ausdehnen und deren Wege zwischen Wohn- und Arbeitsstätten sowie Freizeitaktivitäten immer länger werden.

Ein Schlüssel zum Erfolg wird darin liegen, an Initiativen und gemeinsamen Entwicklungsprojekten der Gebietskörperschaften anzusetzen. Das so genannte *Droit à l'expérimentation* sollte diese Initiativen dadurch fördern, dass es den Gebietskörperschaften ermöglicht, ihre Kooperationsformen selbst zu bestimmen, und es sollte ihnen die dafür erforderlichen Kompetenzen übertragen.

Dies bedeutet, dass es zwischen den Städten, ihrem Umland und den Regionen zu einem systematischen Dialog kommen muss.

Eine innovative Form der Zusammenarbeit: Gebietspartnerschaften

Im Zusammenhang mit diesen Überlegungen unterbreitete ich der französischen Regierung den Vorschlag, eine neue Form der Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften zu ermöglichen, und zwar durch *Territoires partenaires*, Gebietspartnerschaften. Gebietspartnerschaften könnten es den Gebietskörperschaften ermöglichen, die Sogkraft von Ballungsräumen zu entfalten und sich zur Durchführung gemeinschaftlich entwickelter Projekte zusammenzuschließen – stets unter Berücksichtigung der Interessen der beteiligten Gemeinden, die an den Ergebnissen einer derartigen Zusammenarbeit gesondert partizipieren würden. Die Realisierung der Projekte hinge vom Abschluss freiwillig ausgehandelter Verträge ab. Ebenso würde diese Form der kommunalen Zusammenarbeit die Gebietskörper-

schaften in die Lage versetzen, auch außerhalb ihrer eigenen Gemeindegrenzen zu investieren. Innerhalb dieses flexiblen Rahmens, der auf freiwilliger Beteiligung basiert, wäre es möglich, Vorhaben umzusetzen, die heute noch sehr komplexer rechtlicher Konstruktionen bedürfen, und gleichzeitig die intrametropolitanen Zuständigkeiten rationeller zu verteilen.

Wir sollten deshalb auf institutioneller Ebene anerkennen, dass die Interessen der Teilregionen eines Raumes eng miteinander verknüpft sind und es daher müßig ist, Stadt und Land weiter als Gegensatz zu betrachten. So hat einerseits das Umland bei der Entwicklung von Gewerbe- und Wohngebieten lange von der Attraktivität und der wirtschaftlichen Dynamik der Kernstadt „profitiert“ (und es profitiert auch heute noch davon), ohne sich an den Kosten für die Infrastrukturen des Ballungsraumes beteiligen zu müssen. Andererseits hat das Umland, indem es Grundstücke für große Infrastruktureinrichtungen bereit stellte, auch zum Wohlstand der Großstädte beigetragen.

Umlandgemeinden wünschen aber keine Zwangseingliederung in Umlandverbände. Sie befürchten nämlich, damit ihre Entscheidungsfreiheit und Identität zu verlieren. Umlandverbände verfügen ihrerseits nicht über ein ausreichendes Maß an Autorität, um eine räumliche Erweiterung durchzusetzen. Der Typus der Gebietspartnerschaft würde demgegenüber eine Entwicklung fördern, bei der es nur Gewinner gibt. Und genau darum geht es bei dem Experiment der Gebietspartnerschaften.

Die räumliche Zusammenarbeit muss sich zunächst in Form umsetzungsorientierter Projekte entwickeln, vor allem in den Bereichen

- der Wirtschaftsentwicklung (genau hier setzen die gerade beginnenden Kooperationen zwischen Lyon und Saint-Etienne Métropole an, die sich auf die Gebiete Mode, Design, Kultur, kulturelles Erbe und Tourismus erstrecken),
- der großen Infrastruktureinrichtungen und ihrer umweltverträglichen Realisierung (ein Beispiel ist der Flughafen Lyon Saint-Exupéry, der nicht auf dem Gebiet des Umlandverbandes liegt, obwohl dieser selbstverständlich ein wesentlicher Akteur in Bezug auf seine weitere Entwicklung ist) oder auch
- der gemeinsam genutzten Verkehrs- und Transportmittel: Bei diesen geht es nicht allein um die Bereitstellung öffentlicher Verkehrsmittel im einzelnen Ballungsraum, sondern darum, leistungsfähige Bahnlinien zu installieren, mehr Verknüpfungspunkte mit städtischen Verkehrsmitteln zu schaffen und bahnhofsnahe gelegene Parkplätze einzurichten, die zudem gut erreichbar und benutzerfreundlich sind. Außerdem muss die Servicequalität für die Nutzerinnen und Nutzer verbessert werden, indem sich die verschiedenen Verkehrsträger (im Ballungsraum Lyon sind das insgesamt elf!) auf eine gemeinsame Informationspolitik verständigen und ihre Tarifsysteme aufeinander abstimmen.

Kurz gesagt geht es darum, dass die Großstädte gemeinsam mit ihren Nachbargemeinden, den regionalen Institutionen und der Wirtschaft räumliche Grenzen und Instrumente festlegen, die eine situationsadäquate Steuerung und Gestaltung (*Governance*) auf Ballungsraum-Ebene ermöglichen.

Diese Steuerung ist erforderlich, um den Herausforderungen eines Ballungsraumes gerecht zu werden; eines Ballungsraums, der im Fall von Lyon ein Gebiet mit mehr als zwei Millionen Einwohnern und 600 Gemeinden umfasst und nicht nur aus den Städtereionen Lyon und Saint-Etienne (mit 400 000 Einwohnern) sowie untergeordneten städtischen Entwicklungszentren wie den Trabantenstädten (Isle d'Abeau oder Vienne, Givors, Villefranche) besteht, sondern auch aus großen, überwiegend landwirtschaftlich genutzten Flächen, die einem starken Urbanisierungsdruck durch zunehmende Bebauung mit Einfamilienhaussiedlungen ausgesetzt sind.

Um sich im europäischen und globalen Wettbewerb zu behaupten, muss die Attraktivität der Metropolen erhöht und gleichzeitig eine nachhaltige Entwicklung gesichert werden, bei der Fragen des Verkehrs, des Umweltschutzes und der sozialen Kohäsion von zentraler Bedeutung sind.

Auch außerhalb Frankreichs mit seiner besonderen politisch-administrativen Organisation geht derzeit in Europa die Tendenz dahin, die Konkurrenz von Städten und Regionen zugunsten einer besseren Kooperation dieser Akteure zu reduzieren. Wenn Städte Motoren der Entwicklung sind, geht dies mit einer enormen Anziehungskraft für die Region einher; zugleich bilden sie aber auch die Grundlage für ein räumliches Gleichgewicht. In stark verstäderten Räumen muss sich das Zweigespann aus Region und Ballungsraum zu einer federführenden Gebietskörperschaft entwickeln können.

Verkehrsverbindungen

Um dieses Ziel zu verwirklichen, müssen nicht nur mehrere große, im unmittelbaren Einzugsbereich der Metropolen gelegene Zonen wirtschaftlicher Integration von globaler Bedeutung geschaffen werden; es ist gleichfalls wichtig, die europäischen Metropolen durch leistungsstarke Verkehrsnetze zu verbinden.

Die gute Erreichbarkeit von Städten ist eindeutig ein zentraler Wettbewerbsfaktor. Der Ausbau des Hochgeschwindigkeitszugnetzes TGV ist dabei von zentraler Bedeutung: Es muss eine „Mittelmeerachse“ entstehen, die von Lissabon über Madrid, Barcelona, Marseille, Lyon, Turin, Mailand und Triest bis hin zu den baltischen Staaten verläuft. Diese Achse muss in mehrfacher Hinsicht leistungsstark sein: zur Beförderung von Reisenden, vor allem aber zum Transport von Waren. Sie muss eine optimale Überquerung der Alpen gewährleisten und den Heraus-

forderungen, die die Strukturierung des europäischen Raumes stellt, gewachsen sein. Deshalb ist die Verbindung Lyon–Turin für unsere Region so wichtig. Sie wird wesentlich zur Stärkung der Position Frankreichs in Europa beitragen und mit der Bildung einer Südost-Achse ein Gegengewicht zur Nordost-Achse (oder auch Rhein-Donau-Achse) schaffen. Damit trägt sie auch zu einer ausgewogeneren Verteilung der Verkehrswege innerhalb Europas bei. Die Erreichbarkeit der Großstädte hängt schließlich auch von der Leistungsfähigkeit ihrer Flughäfen ab: So ist der Flughafen Lyon – Saint-Exupéry, der die Großstadt Lyon und die Region Rhône-Alpes, aber auch den Südosten Frankreichs anbindet, dazu bestimmt, die Rolle einer „zweiten Eingangstür“ für Frankreich einzunehmen.

Bei den notwendigen Reformen unserer Organisationsstrukturen ist es erforderlich, sich an der jeweiligen Realität zu orientieren. Diese Realität umfasst heute mehrere Dimensionen und verschiedene Ebenen. Mit dieser komplexen Realität kommen die gewählten Kommunalpolitiker, die einen engen Bezug zu den Stadtbewohnern haben, tagtäglich in Berührung. Im Zuge ihrer Arbeit und der von ihnen initiierten Verfahren arbeiten sie täglich daran, lebensnahe und den Bedürfnissen ihrer Mitbürger entsprechende Lösungen zu finden und umzusetzen. Diese Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse finden jedoch leider nicht die ihnen gebührende institutionelle Anerkennung, weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene. In meinen Augen ist die Schaffung stadtreionaler Gebietskörperschaften eine der Antworten auf die Herausforderungen, die das Europa von heute an uns stellt. Diese Tatsache sollte sich auch in den rechtlichen Entwicklungen niederschlagen. Die Städte in Europa müssen sich daher dafür einsetzen, in institutioneller wie in politischer Hinsicht angemessene Anerkennung zu finden.

2. Anerkennung der Rolle der Städte in institutioneller und politischer Hinsicht

Die unzureichende Anerkennung der Städte ist in der Tat ein Problem, das nicht allein die französischen Städte betrifft: Wir leiden alle an einem Auseinanderklaffen zwischen den institutionellen Strukturen und den realen Gegebenheiten; und jeder sucht nach Lösungen, um dieses Problem in den Griff zu bekommen. In diesem Zusammenhang denke ich insbesondere an Italien, wo man derzeit, wenn auch unter Schwierigkeiten, an der Umsetzung eines Gesetzes arbeitet, das die Verwaltung der Großstädte auf Provinzebene vorsieht. Ein weiteres Beispiel sind die englischen Städte, die sich im Verband der *Core-Cities* zusammenschlossen und nun ihre Regierung auffordern, die Kluft zwischen Rechtssituation und tatsächlicher Situation zu beseitigen.

Es gibt also viel zu tun, auf nationaler wie auf europäischer Ebene, um den Großstädten die ihnen gebührende Anerkennung zu verschaffen.

Um von Seiten ihrer Regierung und den europäischen Institutionen als maßgebliche Akteure für die weitere Entwicklung anerkannt und um an der Debatte über die sie betreffenden politischen Maßnahmen und Programme beteiligt zu werden, müssen große Städte und Ballungsräume aktive Partnerschaften mit jenen Institutionen eingehen, die für die Raumordnung auf nationaler und auf europäischer Ebene zuständig sind. Dafür können sie heute mehrere Wege einschlagen:

- Im Vordergrund stehen vertraglich geregelte Aktivitäten sowie Partnerschaften, die sich aus der Zusammenarbeit mit verschiedenen institutionellen Akteuren, darunter auch dem Staat (Ballungsraumvertr ge, Erarbeitung strategischer Instrumente wie Raumordnungsrichtlinie usw.), entwickelten.
- An zweiter Stelle rangieren gemeinsame Aktionen: durch Lobbyarbeit (Treffen mit Ministern oder ihrem Kabinett, Pressekontakte, Veranstaltungen usw.), durch parlamentarische Arbeit (Vorbereitung von Gesetzen sowie Änderungsanträge) und schließlich mit Hilfe von Netzwerken, Städteverbänden und den gewählten Vertretern.

Die letztgenannte Strategie scheint mir besonders Erfolg versprechend: Die großen Städte Europas müssen ihr offenkundiges Konkurrenzverhalten zugunsten einer notwendigen Zusammenarbeit überwinden. Ziel muss es sein, mit einer Stimme zu sprechen, Partnerschaften aufzubauen und Initiativen zu schaffen, um so mehr Druck auf die nationalen und europäischen Institutionen auszuüben. Dies kann über nationale Städtenetzwerke geschehen (wie die „Vereinigung der Bürgermeister der Großstädte Frankreichs“, das heißt der Städte mit mehr als 100 000 Einwohnern, oder die „Vereinigung der französischen Umlandverbände“ oder den „Deutschen Städtetag“ in Deutschland; in jedem EU-Land gibt es mindestens ein solches Netzwerk), aber auch über europäische und internationale.

Einflussnahme ist nur in enger Partnerschaft mit anderen europäischen Großstädten möglich. Nur so können wir unserer Stimme für die Entwicklung einer zeitgemen Stadtpolitik auf europäischer Ebene Gehör verschaffen.

Auf internationaler Ebene setzt Lyon auf Städtenetzwerke und ihre Dynamik, so etwa auf die im Jahr 2004 gegründete Organisation *Cit s et Gouvernements Locaux Unis* (Verein der Städte und kommunalen Stadtverwaltungen). Auf europäischer Ebene, das heißt auf der Ebene, die gerade in Zeiten der EU-Erweiterung von maßgeblicher Bedeutung ist, hat sich Lyon für EUROCITIES entschieden, das Netzwerk der Großstädte Europas, zu dessen Vizepräsident ich im November 2004 gewählt wurde und das in meinen Augen das effektivste Instrument seiner Art ist.

EUROCITIES

Dieses Netzwerk wurde 1986 von sechs Städten gegründet, zu denen auch Lyon gehört. Heute umfasst es 120 europäische Großstädte und verfolgt drei Ziele:

- Vernetzung durch Verbreitung und Verbesserung der Kenntnisse der europäischen Großstädte untereinander – und zwar in Bezug auf alle städtischen Aspekte (Wirtschaftsentwicklung, soziale Dienste, Kultur, Bildung, Verkehr, Daseinsvorsorge/öffentliche Dienstleistungen usw.);
- Sensibilisierung der Öffentlichkeit für alle die Stadt betreffenden Kernfragen (über groß angelegte Kampagnen wie beispielsweise autofreie Tage);
- Lobbyarbeit, das heißt die Möglichkeit, auf die Ausarbeitung und auch Ausrichtung von politischen Strategien und Maßnahmen Einfluss zu nehmen.

EUROCITIES fungiert als Sprachrohr der Städte in der EU und wird als solches auch ernst genommen, da das Netzwerk über 100 Millionen Einwohner vertritt. Es trägt zur Umsetzung einer wirklichen Stadtpolitik und auch dazu bei, einen Dialog zwischen den europäischen Institutionen auf politischer (durch Teilnahme am räumlich orientierten Dialog) wie auf operativer Ebene zu führen.

Dank dieser Netzwerkarbeit ist es uns gelungen, Fortschritte auf europäischer Ebene zu erzielen, besonders in Bezug auf den EU-Verfassungsvertrag. Zwei maßgebliche Aspekte sind hier die konstitutionelle Stärkung der Rolle und der Rechte der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften wie auch eine stärkere Betonung des Subsidiaritätsprinzips. Dass dies erreicht wurde, ist der effizienten Zusammenarbeit zwischen dem Ausschuss der Regionen und den europäischen Verbänden regionaler und kommunaler Gebietskörperschaften zu verdanken. Diese Zusammenarbeit kam vor allem im Rahmen des „Konvents zur Zukunft Europas“ und im systematischen Dialog zwischen der Kommission und den Verbänden kommunaler und regionaler Akteure zum Tragen. Die genannten Aspekte müssen jedoch im Laufe des Jahres 2005 durch konkrete Aktionen und ein entschlossenes Einsetzen für die Umsetzung dieser Vorschläge konsolidiert werden.

Dialog über die Raumentwicklung

Der Dialog über die räumliche Entwicklung ist ein weiteres Feld, auf dem die Arbeit der Städtenetzwerke viel versprechende Möglichkeiten eröffnet: So sind die europäischen Städte davon überzeugt, dass allein ein offener, regelmäßiger, strukturierter und systematischer Dialog zwischen den Vertretern der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften, den nationalen Regierungen, der Kommission und den europäischen Institutionen zu einer Annäherung zwischen der Europäischen Union und ihren Bürgern führen und es erlauben wird, die Strategien von Lissabon und Göteborg umzusetzen. Ich bin auch fest davon überzeugt, dass die

auf wirtschaftliches Wachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen und eine nachhaltige Entwicklung setzenden Ziele nur verwirklicht werden können, wenn den Städten und Regionen eine zentrale Rolle übertragen wird. Die Städte verfügen über die Fähigkeit, sich den sozialen und wirtschaftlichen Veränderungen unserer Epoche anzupassen, und sie sind maßgebliche und unverzichtbare Akteure bei der Umsetzung der europäischen Strategie. Eine enge und dauerhafte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen räumlichen Steuerungs- und Koordinations-ebenen ist daher unabdingbar. In dieser Hinsicht stellt die offizielle Aufnahme des Dialogs zur Raumentwicklung im Mai 2004, bei der ich die Ehre hatte, das Städtetzwerk EUROCITIES zu vertreten, einen bedeutsamen Schritt in die richtige Richtung dar.

Im Rahmen dieses dauerhaften Dialogs, der von mir zusammen mit dem Städtetzwerk EUROCITIES unterstützt wird, fordern wir die Durchführung einer jährlichen Versammlung, die vor der Frühjahrssitzung des Europarats stattfinden sollte. Im Mittelpunkt dieser Versammlung sollte die Frage stehen, auf welche Weise kommunale und regionale Gebietskörperschaften zur Entwicklung und Umsetzung aller Aspekte der Strategie von Lissabon in den verschiedenen Mitgliedstaaten der EU beitragen können. Eine solche Versammlung müsste Vertreter des Europarats, der Kommission, des Europaparlaments, des Ausschusses der Regionen und natürlich der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften an einen Tisch bringen. Ebenso würde ich mir wünschen, dass ein jährlich stattfindendes Treffen mit den europäischen Ministern für städtische Angelegenheiten und den Vertretern der kommunalen und regionalen Ebene veranstaltet wird.

Außerdem sollten auf nationaler Ebene Strukturen geschaffen werden, die eine enge Zusammenarbeit und einen konstruktiven Dialog mit den regionalen und kommunalen Verwaltungen über die Vorbereitung und Umsetzung derjenigen politischen Maßnahmen gewährleisten, die für Städte und Stadtregionen von wesentlicher Bedeutung sind.

Für eine zentrale Rolle der Städte bei den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und im Rahmen der Kohäsionspolitik

Trotz einiger viel versprechender Fortschritte dürfen wir nicht vergessen, dass noch ein langer Weg vor uns liegt, bevor den Kommunen mehr Bedeutung beigemessen wird. Besonderes Augenmerk ist hierbei auf zwei Schlüsselbereiche zu legen, die die Großstädte unmittelbar betreffen. Dies gilt zu allererst für den Bereich der Daseinsvorsorge (der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse), der sehr oft der kommunalen Selbstverwaltung untersteht. Hier muss vermieden werden, dass die Einrichtung konkurrierender Systeme den sozialen und Umweltzielen, die auf kommunaler Ebene erreicht wurden, schadet. Die EU muss auch hier

die Rolle anerkennen, die die Städte bei der Bereitstellung hochwertiger, für alle Bürger erreichbarer und erschwinglicher Leistungen im Bereich der Daseinsvorsorge spielen. Anerkannt werden sollte auch, dass in diesem Bereich das Subsidiaritätsprinzip zur Anwendung kommt und die Kommunen berechtigt sind, die für die Erbringung der öffentlichen Dienstleistungen zweckmäßigste Form – unter Berücksichtigung der jeweiligen lokalen Besonderheiten – frei zu wählen. Ein weiterer Aspekt sind die Strukturfonds: Auch hier ist es unabdingbar, dass die Städte bei der künftigen Programmgestaltung dieser Fonds eine stärkere Rolle spielen. Wenn die Städte nämlich die Hauptakteure bei der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sind, dann leuchtet es ein, dass sie auch eine wichtige Rolle im Bereich der sozialen Kohäsion und der Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union einnehmen müssen. Insbesondere sollte darauf geachtet werden, dass die städtische Dimension auf jeden Fall in die Kohäsionspolitik einbezogen wird, vor allem über die Aufstockung der Haushaltsmittel für verstärkte Gebiete. Das Städtenetzwerk EUROCITIES plädiert daher nachdrücklich dafür, dass ein bestimmter Prozentsatz der Strukturfonds zugunsten kommunaler Entwicklungsmaßnahmen bereitgestellt wird. Bei diesen sollten die kommunalen und/oder regionalen Verwaltungen der betreffenden Städte eine Schlüsselrolle einnehmen.

Europa muss sich endlich der Tatsache bewusst werden, dass seine Zukunft und seine Wettbewerbsfähigkeit von der Stärke seiner Großstädte und der Lebensqualität, die diese den Bewohnern bieten, abhängen. Anlass zu hoffen geben uns die Beachtung, die die Forderungen von EUROCITIES finden, und von der Europäischen Union ausgehende Überlegungen und Aktivitäten wie beispielsweise das „Weißbuch zur Governance“ und das „Europäische Raumentwicklungskonzept“, die für ein polyzentrisches Europa und damit ein Europa der Städte eintreten.

Nötig ist weiterhin eine breit angelegte Kampagne, um die Europäische Union wie auch die Regierungen der einzelnen Nationalstaaten für die Relevanz des städtischen Phänomens zu sensibilisieren. Die Zukunft Europas entscheidet sich in seinen Großstädten. Die Ziele von Lissabon und Göteborg werden nur umgesetzt sein, wenn den Städten eine zentrale Rolle eingeräumt wird, insbesondere bei der künftigen Gestaltung der europäischen Strukturfonds, der Kohäsionspolitik, der städtischen Umwelt, der sozialen Eingliederung und Integration wie auch bei der Debatte über die Daseinsvorsorge. Zugleich bietet der Aufbau Europas den Städten eine echte Chance, aus der sie Legitimität wie Stärke schöpfen können.

In beiden Fällen müssen die Städte aktive Partnerschaften mit jenen Stellen eingehen, die für die Gestaltung des Raums auf nationaler wie europäischer Ebene zuständig sind. Nur so können sie zum einen ihre räumliche, wirtschaftliche und politische Basis stärken und sich zum anderen als wirkliche Partner bei der Ausarbeitung und Umsetzung der sie betreffenden politischen Maßnahmen etablieren.

Es werden – davon bin ich fest überzeugt – die Städte sein, die mit ihrer unmittelbaren Nähe zu ihren Bewohnern schließlich das Europa der Bürger Wirklichkeit werden lassen und die europäische Idee voranbringen.

Michael Häupl

Europa funktioniert nur mit den Gemeinden

Zusammenfassung: Der Autor, Bürgermeister der Stadt Wien und Präsident des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), votiert für eine stärkere Rolle der Städte in der Europapolitik. Bisher wird die Gestaltung Europas zu sehr von marktliberalen Vorstellungen der Europäischen Kommission und des Europäischen Rates dominiert, das europäische Sozialmodell droht ins Hintertreffen zu geraten. Am Beispiel der von Brüssel beabsichtigten fortschreitenden Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen zeigt sich eine deutliche Diskrepanz zwischen der Politik der Europäischen Kommission und den Belangen der Städte und Gemeinden und ihrer Bürgerschaft. Eine Verbesserung der Lebensverhältnisse ist aus einer Liberalisierungspolitik nach rein betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht zu erwarten. Im Gegenteil: Am Beispiel der Stadt Wien lässt sich zeigen, dass ein umfassendes Angebot an öffentlichen Dienstleistungen auch ein hohes Maß an Lebensqualität garantiert. Um Einfluss auf die Politik der Europäischen Union zu nehmen, muss auch „Außenpolitik“ zu einer kommunalen Sache werden. Ansätze hierfür gibt es bereits, und es gilt, sie auszubauen: vom Lobbying in Brüssel über die verstärkte Kooperation mit EU-Parlamentariern bis zu Bündnissen mit unterschiedlichen nationalen und ausländischen Gebietskörperschaften.

In den Städten wird moderne Geschichte entschieden. Hier werden jene Gedanken zuerst gedacht, ohne die Demokratie undenkbar ist. Hier organisieren sich die progressiven und zu gleicher Zeit die konservativ-patrizialen Kräfte. Die Stadt der Zukunft ist so viel wert wie die Kraft ihrer Bürgerinnen und Bürger, sich übertriebenen Anpassungszwängen mit kritischer Einsicht entgegen zu stemmen, nach Besonderheit statt nach Konformität zu drängen, ihr eigenes Urteil zu suchen, statt sich dem der Öffentlichkeit bereitwillig anzuschließen. Diese hier sinngemäß wiedergegebenen Thesen Alexander Mitscherlichs von 1971 zur Zukunft der Stadt sind zeitlos gültig. Ja, sie haben heute in einer Zeit, in der die Integration und die Erweiterung der Europäischen Union in rasantem Tempo voranschreiten, Gren-

zen beseitigen und damit auch gewachsene Lebensräume samt deren Eigenheiten und Eigenständigkeiten in Frage stellen, ihre besondere Berechtigung.

Europas Städte waren in der Geschichte des Kontinents immer die Zentren des Wissens und Forschens, der Entwicklung und des Fortschritts, aber auch die Zentren der Kultur ganzer Regionen und Länder. Ihr Reichtum, ihre Bedeutung, ihre geistige, wirtschaftliche und militärische Stärke machten sie auch politisch bedeutsam und selbstbewusst. Sie haben dadurch eine Rolle in der Geschichte und Entwicklung Europas eingenommen, die sie, vor allem auch ihre Bürgerinnen und Bürger, sich nicht mehr nehmen lassen wollen – nicht aus sturer Tradition, sondern im Wissen darum, dass sie vieles gut, ja besser können als so manche übergeordnete politische Autorität. Was über Jahrhunderte in und durch Europas Städte entstanden und gewachsen ist, kann nicht innerhalb weniger Jahrzehnte beiseite gelegt werden.

Auch deshalb empfinden heute viele Menschen die Art, wie Politik „in Brüssel“ gemacht wird, als im wahrsten Sinn des Wortes abgehoben von ihrer konkreten Lebenssituation und Lebenserfahrung. „Brüssel“ ist im Bewusstsein allzu vieler Menschen nicht nur geographisch weit entfernt. Weit entfernt hat es sich auch in der Einschätzung der Menschen im Hinblick auf die Frage, was durch übergeordnete Normen zu regeln sei und was doch besser weiterhin lokaler Selbstbestimmung und Rechtsetzung unterliegen sollte. Die mäßige Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger Europas bei den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2004 und die in der Regel weit höhere Wahlbeteiligung bei Kommunal- oder Regionalwahlen sind doch ein deutliches Votum darüber, welcher politischen Entscheidungsebene die Menschen für sich persönlich Bedeutung zumessen und welcher weniger.

Es wäre deshalb ein historischer Irrtum, wenn die Europäische Union in ihrem Bestreben, einen einheitlichen Wirtschafts- und Lebensraum mit weitgehend gleichen Regeln zu schaffen, übersähe, welche Bedeutung für die Menschen lokale Identität und Gestaltungsmöglichkeit haben. Daher kann man den Bürgerinnen und Bürgern diese Gestaltungsmöglichkeit nicht einfach wegnehmen, indem immer mehr Bereiche des öffentlichen Lebens Richtlinien oder Verordnungen der Europäischen Union unterworfen werden.

Nicht zuletzt ist in der EU-Verfassung bereits in Artikel 1 davon die Rede, dass die Bürgerinnen und Bürger und die Staaten Europas gemeinsam ihre Zukunft gestalten wollen. Gemeinsam bedeutet nicht: allein nach den Vorstellungen der EU-Administration, der Kommission oder des Rates.

1. Europa hat Beachtliches zustande gebracht, ist aber noch verbesserungsfähig

Es soll hier nicht der Eindruck erweckt werden, ich stünde der Europäischen Union und der Integration kritisch gegenüber. Ganz im Gegenteil: Ich halte die Europäische Union für das erfolgreichste Friedensprojekt der Welt. Jene 60 Jahre Frieden und Freiheit, die wir in diesem Jahr in vielen Ländern Europas feiern, verdanken wir zu einem wesentlichen Teil der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Integration sowie jenen Prinzipien, die im EU-Vertrag und in der Verfassung verankert sind.

Die Europäische Union hat auf diesem Weg beachtliche Institutionen zustande gebracht. Ich halte etwa die Schaffung einer gemeinsamen Währung in Europa nicht nur für eine historische Leistung, sondern für ganz wichtig, um Europas Position in der Weltwirtschaft zu stärken. Ebenso ist die Schaffung einer gemeinsamen Verfassung, in der Grundwerte und Grundrechte der EU verankert sind, eine Leistung, deren Tragweite von vielen noch gar nicht richtig eingeschätzt wird.

Aber – und das muss erlaubt sein – ich sehe etliche Einrichtungen und Entwicklungen der Union noch verbesserungsfähig. Beispielsweise halte ich die Bedeutung des Europäischen Parlaments bei der politischen Willensbildung in der EU für noch zu gering. Zu sehr werden die Entwicklungen noch von Kommission und Rat beeinflusst und nicht vom einzig direkt gewählten Organ der Europäischen Union, dem Parlament. Erfreulicherweise gab es gerade in letzter Zeit deutliche Lebenszeichen des Europäischen Parlaments – etwa in der Frage der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungsbereiche oder zuletzt bei der Wahl der neuen Kommission –, die mich optimistisch stimmen.

Ich halte beispielsweise auch die Politik der Europäischen Zentralbank (EZB) für nicht so wachstums- und beschäftigungsförderlich, wie das möglich und wünschenswert wäre. Preisstabilität ist zwar laut EU-Vertrag die vorrangige Aufgabe der EZB, aber nicht ihre einzige. Die EZB hat demnach auch die allgemeine Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft zu unterstützen, um – wörtlich – „zur Verwirklichung der in Artikel 2 festgelegten Ziele der Gemeinschaft beizutragen“. Diese Ziele sind, „ein beständiges, nichtinflationäres und umweltverträgliches Wachstum, einen hohen Grad an Konvergenz der Wirtschaftsleistungen, ein hohes Beschäftigungsniveau, ein hohes Maß an sozialem Schutz, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.“

Von diesen grundlegenden Zielen der Gemeinschaft sehe ich durch die gegenwärtige – sagen wir es offen – neoliberale und monetäre Wirtschafts- und Geldpolitik der EZB nur wenige verwirklicht. Von beständigem nichtinflationärem und um-

weltverträglichem Wachstum in der EU ist nicht sehr viel zu sehen. Die Weltwirtschaft wächst seit Jahren stärker als die Wirtschaft der EU. Auch vom hohen Grad an Konvergenz der Wirtschaftsleistungen sind wir noch weit entfernt, solange es zwar immer weniger direkte Wirtschaftsförderungen, aber dafür 25 sehr unterschiedliche nationale Steuerpolitiken gibt, die ungeniert als wettbewerbsverzerrendes Standort- und Wirtschaftsförderungsinstrument eingesetzt werden und in nicht wenigen Fällen zudem erhebliche Verteilungsprozesse weg von den Arbeitnehmern und hin zu großen, international agierenden Unternehmen unterstützen. Ein hohes Maß an sozialem Schutz – ja, ein solches zeichnete bisher das Europäische Sozialmodell aus und unterschied dieses positiv von jenem der USA oder Asiens; das Modell der sozialen Demokratie und Marktwirtschaft, das Freiheit und Solidarität, aber auch Individuum und Gesellschaft verbindet –, nicht zuletzt aufgrund dieser Vorzüge verzeichnet Europa seit Jahrzehnten eine Zuwanderung, wie es sie vergleichsweise nur im Amerika des 19. Jahrhunderts gegeben hatte. Aber auch dieses Sozialsystem und seine Finanzierbarkeit werden in Frage gestellt. Auch von Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität können wir nicht sprechen, wenn neben dem Wohlstand einzelner Gruppen die Armut in Europa insgesamt zunimmt. Und letztlich sind 2,1 Prozent Jahresinflation, wie wir sie in Österreich im Vorjahr hatten, zwar noch keine Katastrophe, aber doch deutlich mehr als jene 0,6 Prozent, die wir 1999 im ersten Jahr der gemeinsamen Währung hatten – und sie sind vor allem spürbar für viele Menschen!

2. Europa muss Subsidiarität und kommunale Selbstbestimmung ernst nehmen

Alle diese Entwicklungen der Europäischen Union treten in der Regel in den Städten Europas besonders deutlich zutage, weil diese die Brennpunkte der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und sozialen Veränderungen sind.

Es ist für die Menschen oft nur mehr schwer überschaubar, welche Fortschritte die Europäische Union auf dem Weg zur Verwirklichung ihrer grundlegenden Ziele erreicht hat. Aber es ist für sie sehr deutlich erkennbar, was sich in ihrem Leben und ihrem unmittelbarem Lebensumfeld verändert. Auch in Österreich ist die anfängliche Euphorie über den Beitritt zur Union vorbei. Eine eindeutige Verbesserung ihres Lebens ist für die Menschen nicht eingetreten. Umso mehr orientieren sie sich daher an jenen Lebensräumen, die für sie überschaubar sind, die für sie persönlich von Bedeutung sind; an Lebensräumen, deren Entwicklungen sie besser einschätzen können, wo sie daher auch bereit sind, ihre Meinung kundzutun und ihre Stimme zu erheben: Das sind die Gemeinden, Städte und Regionen der Europäischen Union.

Ich habe schon vielfach erklärt und wiederhole hier mein politisches Credo: Wenn die Europäische Union die lokalen Gebietskörperschaften und die Selbstbestimmungsfähigkeit und -möglichkeit der Menschen nicht ernst nimmt, dann werden die Bürgerinnen und Bürger auch Europa insgesamt als politisches Projekt nicht ernst nehmen. Dazu leben die Menschen Europas schon zu lange in demokratischer Freiheit, als dass sie sich Autoritäten bedingungslos unterwerfen würden. Dazu wissen zu viele Menschen zu gut, was ihnen und ihrem Lebensumfeld gut tut. Das Subsidiaritätsprinzip, wonach vieles nach Möglichkeit auf nachgeordneten Ebenen geregelt werden soll, hat mehr denn je Sinn und Bedeutung in einer Zeit, in der sowohl die Bildung der Menschen wie auch die Demokratisierung der Gesellschaft dies zulassen und verlangen. Auch das Recht auf kommunale Selbstverwaltung hat daher selbstverständlich heute noch Sinn und Bedeutung, weil es in einer sehr direkten Weise den Menschen demokratische Mitbestimmung und Kontrolle ermöglicht.

Angesichts der großen Probleme, vor denen Europa bereits heute bei der Vermittlung seiner Politik an die Menschen steht, sollte diesem Aspekt von den Entscheidungsträgern in Brüssel besonderes Augenmerk geschenkt werden. Denn andernfalls wird aus zunehmender Abstinenz bei Europawahlen aktiver Widerstand gegen oktroyierte Normen, für die bei Betroffenen kein Verständnis besteht, weil mit ihnen darüber kein Dialog geführt wurde.

Ich betone daher: wir Kommunalpolitiker handeln gegenüber der Europäischen Union weder vom Standpunkt „Nun erst recht“ aus, noch weil wir stur an Prinzipien wie kommunaler Selbstverwaltung oder Subsidiarität festhalten. Uns lehrt ganz einfach die Erfahrung, dass die aktuellen Herausforderungen, Probleme und Chancen dauerhaft nur im Dialog aller Betroffenen gelöst werden können.

3. Soziales Gleichgewicht erhalten ist eine der obersten Aufgaben

An vorderster Stelle der Aufgaben, die gemeinsam und nicht von oben herab zu lösen sind, rangiert für mich die Aufgabe, das soziale Gleichgewicht der Gesellschaft zu erhalten. Wir wollen keine Städte haben, die von Ausgrenzung und Armut gekennzeichnet sind. Wir wollen das Miteinander unterschiedlicher Kulturen und Traditionen in unseren Städten auf Basis von Toleranz und gegenseitigem Respekt gestalten. Denn unbestritten ist, dass Europa auch in den kommenden Jahrzehnten mit erheblicher Zuwanderung zu rechnen haben wird. Wir wissen auch, dass die Fragen der Wirtschaft, Beschäftigung, der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, der Bildung und Ausbildung, der Forschung und Entwicklung zu den wichtigsten Fragen für die Zukunft aller europäischen Städte gehören und deren

Lösung darüber entscheidet, welche Chancen unsere Jugend, unsere Kinder künftig haben werden. Nicht zuletzt dürfen wir bei allem Effizienzdenken nicht die nachhaltige Entwicklung unserer städtischen Umwelt vernachlässigen, ebenso wenig die Frage der Sicherheit, die in städtischen Ballungsräumen einen besonders hohen Stellenwert für die Bürgerinnen und Bürger hat.

All das sind Themenfelder, in denen sich die Kommunalpolitik tagtäglich bemüht, gefordert ist, engagiert an zukunftsorientierten Konzepten arbeitet und sich auch bewährt hat. Es wird dabei all das zur Verfügung stehende kreative Potenzial unserer Städte genutzt und eingesetzt. In der Kommunalpolitik hat man ja auch schon längst erkannt, dass selbstverständlich die Weisheit nicht nur in den Rats- und Amtsstuben zu Hause ist, sondern unglaublich viel Expertise auch außerhalb zu finden ist.

4. Gegen eine weitere Liberalisierung und Privatisierung der kommunalen Daseinsvorsorge

Es darf daher nicht verwundern, dass das Vorgehen der Europäischen Union in der so wichtigen Frage der Daseinsvorsorge besonders umstritten ist. Hier geht es zum überwiegenden Teil um kommunale Dienstleistungen wie Abfallwirtschaft, Wasserver- und Abwasserentsorgung, Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen, Energieversorgung, Bildung, Kultur oder öffentlichen Personennahverkehr, für die die Europäische Union in den letzten Jahren Regelungsentwürfe vorgelegt hat, die sich in vielerlei Hinsicht mit den Interessen der Kommunen und der Menschen überhaupt nicht decken.

Auch hier stand und steht zwar auf der einen Seite – jener der EU – die berechtigte Überlegung, den gemeinsamen Markt durch den Abbau von Wettbewerbsbeschränkungen weiterzuentwickeln und durch mehr Angebot die Dienstleistungen auch für die Konsumentinnen und Konsumenten zu verbessern. Aber auf der anderen Seite stehen mittlerweile die ganz konkreten Erfahrungen der Menschen nach etwa zwei Jahrzehnten Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU. Was sich etwa beim öffentlichen Rundfunk oder in der Telekommunikation noch als Vorteil gezeigt hatte, bleibt etwa bei Strom und Gas schon umstritten.

Zudem machten die Menschen die Erfahrung, dass hunderttausende Arbeitsplätze in vielen ehemals oder immer noch öffentlichen Dienstleistungsunternehmen verloren gingen; dass sich die Arbeitsbedingungen massiv verschlechterten; dass der Markt keineswegs immer zugunsten der Konsumentinnen und Konsumenten funktioniert; dass Preise und Qualität der Leistungen nicht das hielten, was Politik, neues Management oder neue Eigentümer versprochen hatten. Anstelle öf-

fentlicher Monopole traten private Oligopole, die sich die Märkte untereinander aufteilen. Auch die Sicherheit und Versorgungssicherheit so mancher Dienstleistung ist nicht mehr gewährleistet. Wichtige politische Zielsetzungen wie Vollbeschäftigung, soziale Sicherheit, Chancengleichheit, Regionalförderung oder Umweltschutz scheinen durch die Liberalisierung und Privatisierung von immer mehr Wirtschafts- und Dienstleistungsbereichen in weite Ferne zu rücken.

Die Frage, wer die Regeln für die öffentlichen – insbesondere die kommunalen – Dienstleistungen festlegen darf, ist daher gerade in den Kommunen besonders umstritten. Denn die Städte und Gemeinden haben oft über viele Jahrzehnte meist gut funktionierende öffentliche Dienstleistungen aufgebaut, die zudem häufig einen wesentlichen lokalen Wirtschafts- und Beschäftigungsfaktor darstellen. Sie wehren sich daher verständlicherweise gegen ein „Unbundling“ (die Auftrennung und Zerschlagung integrierter Unternehmen), gegen einen Ausschreibungszwang und fordern ihr Recht auf lokale und regionale Selbstbestimmung ein.

Der im Februar 2004 von der EU-Kommission präsentierte Vorschlag für eine Dienstleistungsrichtlinie im Binnenmarkt stößt aus vielen Gründen auf entsprechendes Unverständnis und den Widerstand gerade der Städte und Gemeinden.

Es ist rein sachlich überhaupt nicht geklärt, inwieweit davon Leistungen der Daseinsvorsorge betroffen sind. Das so genannte Herkunftslandprinzip, wodurch für Anbieter auch im grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr in erster Linie die Gesetze des Heimatlandes gelten sollen, untergräbt zudem oft sinnvolle arbeits-, sozial- oder umweltrechtliche Standards. Der Richtlinienentwurf widerspricht auch dem bisherigen Prinzip der sektoralen Liberalisierung, das der Europäische Rat in Lissabon im Juni 2000 in seiner Strategie für Europa bekräftigt hatte.

Vor allem aber war dieser Entwurf ein Schlag ins Gesicht all derer, die sich einen Dialog über die bisherigen Erfahrungen mit Liberalisierung und Privatisierung wünschen, bevor Entscheidungen über neue Schritte getroffen werden. Anstatt den Bürgerinnen und Bürgern der EU einen Schritt näher zu kommen und diesen Dialog zu führen, werden Gangart und Liberalisierungstempo sogar noch verschärft. Und dies, obwohl sich das Europäische Parlament bereits mehrfach in Entschliefungen gegen weitere Liberalisierungen etwa der Daseinsvorsorge ausgesprochen und obwohl eine EU-weite Umfrage („Eurobarometer“) bestätigte, dass die Mehrheit der EU-Bürgerinnen und -Bürger einer weiteren Liberalisierung und Privatisierung skeptisch gegenübersteht.

An dieser mangelnden Kommunikationsbereitschaft oder -fähigkeit der EU-Kommission mit den Betroffenen sind in den letzten Jahren schon etliche Projekte der Kommission gescheitert. Ein „Drüberfahren“ über die Köpfe der Betroffenen, wie wir in Wien das bezeichnen würden, können und werden wir nicht zulassen, denn es geht um das Leben unserer Bürgerinnen und Bürger in Europas

Kommunen. Und die Menschen erwarten von uns Kommunalpolitikern zu Recht, dass wir primär ihre und nicht die Interessen der EU-Kommission vertreten.

Die Kommunen wissen aus langjähriger Erfahrung, dass ein gleichberechtigter Zugang aller Bürgerinnen und Bürger zu wichtigen Dienstleistungen und Einrichtungen sowie eine demokratische Kontrolle und öffentliche Verantwortung bei privaten Eigentümern nicht mehr gewährleistet wären. Und die Kommunen argumentieren und handeln dementsprechend. Sie sehen wie die Interessenvertretungen der Arbeitnehmer und der gewerblichen Wirtschaft massive Auswirkungen auf die lokalen Arbeitsmärkte und das lokale Wirtschaftsleben. Sie alle wissen, dass eine Liberalisierungspolitik nach rein betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten, bei der die betroffenen Arbeitnehmer und Kunden zweitrangig werden, keine Zustimmung bei den Menschen findet, weil sie für diese keine Verbesserung der Lebensverhältnisse bedeutet.

Auch Wien bietet seiner Bevölkerung traditionell eine Vielzahl öffentlicher Dienstleistungen an, und das nicht erst, seit die Sozialdemokraten die Verantwortung in der Stadt tragen. Es war bemerkenswerterweise der christlich-soziale Bürgermeister Karl Lueger, der um das Jahr 1900 zahlreiche private Dienstleistungsunternehmen kommunalisierte, weil der privatwirtschaftliche Wettbewerb zu viele Mängel und Fehlleistungen produzierte.

Wiens kommunale Dienstleistungen funktionieren seit Jahrzehnten hervorragend. Das ist keineswegs selbstverständlich, sondern Ergebnis unserer ständigen Bemühungen um Effizienz, Qualität und Kundenorientierung einerseits, aber auch um Qualität und Motivation der Mitarbeiterschaft andererseits. Schlechte Arbeitsbedingungen wirken sich über kurz oder lang negativ auf die Erbringung und Qualität der Dienstleistungen selbst aus. Daher gilt auch für uns in Wien das Prinzip, den Dialog mit den Betroffenen zu führen, im Fall der Dienstleistungsunternehmen eben auch mit den Beschäftigten und ihren Interessenvertretungen.

Es ist kein Zufall, dass Wien in diversen Vergleichen der Lebensqualität internationaler Metropolen regelmäßig im Spitzenfeld liegt. Die genauere Analyse der Vergleiche zeigt, dass dabei das Angebot und die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen in Wien eine wesentliche Rolle spielen.

Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen sind daher für die Wienerinnen und Wiener kein Thema. Und entsprechende, wiederkehrende Vorstöße der EU oder der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) werden daher mit entsprechender Gelassenheit, Skepsis oder auch mit Ärger wahrgenommen, was wiederum auf die Einstellung der Bevölkerung gegenüber diesen Organisationen zurückwirkt.

Der Wiener Gemeinderat hat sich Mitte Dezember 2004 daher auch mit deutlicher Mehrheit gegen den vorliegenden Entwurf einer Dienstleistungsrichtlinie ausgesprochen.

5. Umdenken der Kommunalpolitik: Außenpolitik wird zunehmend wichtiger

Ich rede hier – um dies nochmals zu betonen – nicht einer Politik das Wort, die keinerlei Veränderungen des Bestehenden zulassen möchte. In einem zunehmend integrierten gemeinsamen Wirtschaftsraum ist es selbstverständlich, dass Grenzen und Wettbewerbsbeschränkungen fallen. In einem solchen Raum ist es selbstverständlich, dass nicht nur andere – wie die neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten – ihre Wirtschaften liberalisieren und auch unsere Unternehmen davon profitieren und neue Geschäftsmöglichkeiten bekommen. Selbstverständlich kann Liberalisierung keine Einbahnstraße sein. Ja, ich bin sogar ein Befürworter und Förderer des Wettbewerbs, vorausgesetzt, er findet tatsächlich statt. Exakt dies ist aber sehr oft nicht der Fall. Wenn an die Stelle öffentlicher private Oligopole oder Monopole treten, so ist für die Menschen nichts gewonnen. Wenn ich feststelle, dass es stillschweigende Kartelle, dass es Gebiets- und Preisabsprachen gibt, dann sind die Arbeitnehmer und die Konsumenten diejenigen, die dabei verlieren, weil sie in einer schlechteren Position als vorher sind; weil jegliche öffentliche Kontrolle und Verantwortung verloren gegangen sind, die auch durch aufwendige neue Regulierungs-, Kartell- oder Wettbewerbsbehörden nicht ansatzweise wettgemacht werden können.

Zweifelsohne bedeutet die Mitgliedschaft in der Europäischen Union ein Umdenken auch für die Kommunalpolitik. Jahrhundertlang war es tatsächlich möglich, das Leben innerhalb der Stadtmauern weitgehend nach eigenen Regeln zu führen. Diese Zeit ist eindeutig vorbei. In sehr raschem Tempo wird auch der Kommunalpolitik heute bewusst gemacht, dass vieles in Abstimmung mit Rechtsnormen zu erfolgen hat, die „Brüssel“ gemacht hat. Und das ist sinnvoll, betone ich, wenn dieses Europa auf gemeinsamen Fundamenten stehen soll. Aber nicht alles, was auf diesem Fundament gedeiht, muss die gleiche Rasenschnittlänge haben, um vom Beispiel der einheitlichen Gurkenkrümmung einmal abzukommen. Da ist mir eine bunte Wiese Europa, um bei Beispielen aus der Biologie zu bleiben, viel lieber. Diese regional unterschiedliche Entwicklung schuf über die Jahrhunderte ja auch jenen enormen kulturellen Reichtum, auf den wir heute so stolz sind und der alle Jahre Zigmillionen Touristen nach Europa bringt.

Es war und ist bis heute ein Lernprozess für viele in der Kommunalpolitik Tätige, dass Politik heute anders „funktioniert“ als früher, wie beispielsweise auch auf die

Politik der Europäischen Union Einfluss genommen werden kann. Wer noch vor zehn Jahren in Österreich der Meinung war, Kommunalpolitik und Außenpolitik hätten wenig bis nichts miteinander zu tun, der wurde gerade durch den Beitritt zur Europäischen Union eines Besseren belehrt. Im Gegenteil, Außenpolitik ist für viele Städte zum integralen Bestandteil und Instrument ihrer Politik geworden.

Da geht es beispielsweise um die Verbesserung des Informationsflusses in Richtung EU-Kommission, die Information über gute und weniger gute Beispielfälle, über erfolgte Marktöffnungen und Privatisierungen etwa, um Fehlentscheidungen zu vermeiden und akzeptable Lösungen für die anstehenden Aufgaben zu finden – vor allem Lösungen, die auch von den Menschen verstanden und angenommen werden. Lobbying in Brüssel ist zu einem Bestandteil auch der Kommunalpolitik vor allem größerer Städte geworden, insbesondere wenn sie erkannt haben, dass auch andere Lobbying betreiben, noch dazu erfolgreich.

Die Kommunalpolitik muss auch die EU-Parlamentarier als ihre Partner sehen, zu denen wechselseitige Informations- und Kommunikationswege aufgebaut und gepflegt werden müssen, denn letztlich ist es das EU-Parlament, das die entscheidenden Beschlüsse trifft. Auch diesen Weg ist Wien erfolgreich gegangen. Letztlich war dadurch in den vergangenen Jahren ein bemerkenswerter Sinneswandel im Europäischen Parlament in der Frage der Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen festzustellen. Denn in dem Maße, in dem die Diskussionen über Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit von Liberalisierungen intensiver wurden, verlangsamte sich das Tempo der Rechtsetzung.

Die Städte und Gemeinden lernten, sich außerhalb ihrer Grenzen Bündnispartner für ihre Interessen zu suchen und zu finden. Nicht nur in Brüssel.

Die österreichischen Bundesländer etwa haben sich trotz stark unterschiedlicher parteipolitischer Ausrichtung auf Initiative Wiens, das zugleich Stadt und Bundesland ist, mehrfach in einheitlichen Stellungnahmen gegen die Liberalisierung der Daseinsvorsorge, insbesondere der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung, der Abfallwirtschaft, der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen sowie des öffentlichen Personennahverkehrs, ausgesprochen und entsprechende Vorstöße der Kommission abgelehnt; sie haben damit zugleich die österreichische Bundesregierung in ihrer Verhandlungsdisposition eingeschränkt. Unter anderem daran scheiterte das Zustandekommen eines gemeinsamen Angebots der EU an die Welthandelsorganisation, bei dem es darum ging, welche Dienstleistungen die EU im Rahmen des GATS („General Agreement on Trade in Services“) zur Liberalisierung anbietet. Zumindest vorerst, denn in Vorbereitung einer neuen WTO-Runde zu Jahresende 2005 wird die EU heuer erneut versuchen, ein Angebot der EU im Bereich öffentlicher Dienstleistungen zustande zu bringen. Die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU stehen damit nach wie vor auf der politischen Tagesordnung – auch der Kommunen.

6. Die Notwendigkeit kommunaler Allianzen

Wir haben auch gelernt, uns mit anderen europäischen Städten zu verbünden. In den städtischen Ballungszentren treten positive wie negative Entwicklungen in der Europäischen Union besonders rasch und deutlich in Erscheinung.

Zusammen mit 17 Amtskollegen, darunter den Bürgermeistern von London, Paris, Berlin, Rom, Athen, Madrid, Amsterdam, Brüssel, Bratislava und Sofia, habe ich im Februar 2004 beispielsweise eine Resolution initiiert, die wesentliche Feststellungen der Entschließung des Europäischen Parlaments vom Januar 2004 betreffend Subsidiarität und kommunale Selbstbestimmung politisch unterstützt. In diesen Städten wohnen Zigmillionen Menschen. Durch derartige solidarische Vorgehensweisen werden auch „Gemeinden“ eine politische Größe, über die man nicht mehr so leicht hinweggehen kann. Dies war nicht das erste Lebenszeichen der Städte und Kommunen Europas und es wird auch nicht das letzte bleiben. Im Gegenteil: mit jeder Maßnahme Brüssels, die die Lebensbereiche der Kommunen betrifft und die nicht in angemessener Weise mit den Betroffenen diskutiert wird, wachsen Bereitschaft, Motivation und Fähigkeit der Kommunen, ihre Möglichkeiten und Bürger zu mobilisieren. Die Europäische Union wird sich daran gewöhnen müssen, dass auch die Städte und Gemeinden bei der Europapolitik mitreden.

7. Hauptstädte in der europäischen Städtepolitik – Das besondere Engagement Wiens

Hauptstädte nehmen im europäischen Städtesystem eine noch spezifischere Rolle ein, denn sie stellen innerhalb ihres jeweiligen Staates eine natürliche Autorität auch unter den anderen Städten dar und werden nach außen auch als Botschafter des jeweiligen Staates wahrgenommen. Ihre historische, kulturelle und gesellschaftliche Rolle als politische Zentren weist ihnen eine symbolische wie auch reale Bedeutung zu, die weit über jenen Kompetenzstatus hinausreicht, der ihnen innerhalb des jeweiligen Staatsgefüges eigentlich zugewiesen ist. Hauptstädte sind aus diesem Grund zu einem besonderen innerstaatlichen sowie gemeinsamen europäischen, aber auch internationalen Engagement verpflichtet.

Wiens Engagement in der europäischen Städtepolitik zielt vor allem darauf ab, all jene Rahmenbedingungen zu schaffen, mit denen die Leistungsfähigkeit der Städte und Stadtregionen erhalten und weiterentwickelt wird, natürlich unter besonderer Berücksichtigung des europäischen Integrationsprozesses.

Wien ist jene Hauptstadt in der Europäischen Union, die aufgrund ihrer geographischen Lage durch den Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder in den Mittelpunkt der EU gerückt ist und damit eine gute natürliche Voraussetzung für dieses stadt- und staatsgrenzenüberschreitende Engagement besitzt. Wien ist aber auch am meisten berührt von den Auswirkungen dieser Erweiterung und damit den neuen Aufgaben und Herausforderungen, die sich daraus für die Union ergeben. Wir erleben hautnah, dass die Union zwar von einem großen einheitlichen Binnenmarkt spricht, aber innerhalb dieses Marktes noch erhebliche Wohlstandsbrüche und Wettbewerbsverzerrungen in Form von Steuerdumping (etwa in der Slowakei und in Ungarn), niedrigen Löhnen, Sozial- und Umweltstandards bestehen, die für die betroffenen Menschen die Zukunftsaussichten weit weniger rosig erscheinen lassen, als dies im fernen Brüssel gesehen wird.

Wien hat daher einerseits nach dem politischen Umbruch in diesen mittel- und osteuropäischen Staaten begonnen, die Kontakte zu den Hauptstädten der Beitrittsländer auf- oder auszubauen, bilateral wie multilateral, etwa im Städtenetzwerk EUROCITIES und der Vereinigung der Hauptstädte der Europäischen Union (UCUE) oder im Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE). Wir bilden gemeinsam mit den größeren Städten der Region (Brno, Bratislava, Győr) die Gemeinschaft Centrope, um beispielsweise – als erste konkrete Schritte – gemeinsame beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Strategien zu entwickeln.

Wien hat sich an den Diskussionen zur Ausarbeitung einer europäischen Verfassung von Anbeginn engagiert und die sowohl innerstaatlich als auch auf europäischer Ebene sich bietenden Möglichkeiten einer Mitwirkung genutzt, auch um seine regionalen und lokalen Interessen zu wahren. Und diese decken sich mit dem Herzstück dieser Verfassung: dauerhafter und nachhaltiger Friede auf dem Kontinent, basierend auf den Werten der Aufklärung, den Werten der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, der Freiheit, des sozialen Zusammenhalts der Gesellschaft und der Achtung der Würde des Menschen. Dies umschließt auch, dem Streben der Menschen nach sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit zu entsprechen, ihnen gleiche Lebensbedingungen zu ermöglichen.

Dem gewachsenen Engagement der Städte und Regionen Europas ist es zu verdanken, dass die europäische Verfassung daher aus regionaler und lokaler Sicht Fortschritte und Verbesserungen bringt: etwa die Aufnahme einer Klausel über die Achtung der nationalen Identität, zu der auch die Organisationsstrukturen auf regionaler und kommunaler Ebene gehören; oder die Einbeziehung der regionalen und kommunalen Dimension bei den Konsultationen der Europäischen Kommission in Vorbereitung von Gesetzgebungsvorschlägen; oder die Berücksichtigung der Auswirkungen auf lokaler und regionaler Ebene in der Begründung von Gesetzgebungsvorschlägen hinsichtlich des Subsidiaritätsprinzips durch die Europäische Kommission; ferner die Schaffung eines Frühwarnmechanismus für die Sub-

sidiaritätskontrolle unter Einbindung der nationalen Parlamente. Der Ausschuss der Regionen und die Mitgliedstaaten können im Namen ihres nationalen Parlaments Klage wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips erheben. Der Ausschuss der Regionen erhält ein Klagerecht zur Wahrung seiner Rechte. Ein Fortschritt ist auch die Sicherstellung, dass die Ausgestaltung der Daseinsvorsorge weiterhin ausschließliche Angelegenheit der Mitgliedstaaten ist und deren dafür zuständigen kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften überlassen bleibt – eine Bestimmung der Verfassung, die sich in der EU-Kommission noch nicht überall herumgesprochen haben dürfte. Bemerkenswert ist auch die Verankerung der sozialen Marktwirtschaft, der Vollbeschäftigung, eines hohen Maßes an Umweltschutz sowie die Bewahrung von kultureller und sprachlicher Vielfalt und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas in den Zielbestimmungen.

Aus demokratiepolitischer Sicht sind im Hinblick auf die Rechte der Bürgerinnen und Bürger hervorzuheben die rechtsverbindliche Aufnahme der EU-Grundrechtscharta in die Verfassung, die Schaffung einer Rechtsgrundlage zum Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention, die Ausdehnung der Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments, das Mitentscheidungsverfahren, das zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren wird, sowie die Schaffung der Bürgerinitiative, die dem österreichischen Volksbegehren vergleichbar ist.

8. Der europäische Traum

Die Herausforderungen, vor denen Europa am Beginn des 21. Jahrhunderts steht, sind nicht gering. Zunächst wird es gelten, den jüngsten Erweiterungsschritt auch zu einer erfolgreichen Integration dieser Staaten zu machen, von der alle profitieren, bei der es keine offenkundigen Gewinner und Verlierer gibt. Es stellt sich bereits die Frage nach dem nächsten Erweiterungsschritt, der wiederum nach Osten führen wird. Es stellt sich damit zunehmend auch die Frage nach den möglichen Grenzen Europas – sind es Gebirge, Meere oder gar Wüsten? Oder sind es kulturelle, religiöse Unterschiede? Europa stellt sich die Herausforderung einer weiteren Zuwanderung, die seine Integrationsfähigkeit und -bereitschaft fordern wird. Europa stellt sich die Aufgabe, wie die Wertschöpfung der Zukunft geschaffen werden kann und wie sie verteilt wird. Wiederum werden es die Städte sein, die im Brennpunkt dieser Entwicklungen stehen und die ihre Positionen dazu äußern werden.

Die Europäische Union vereint 450 Millionen Menschen und damit unglaubliche natürliche und menschliche Ressourcen. Europa hat selbstverständlich die Chance, wie das der Rat von Lissabon formiert hatte, die leistungsfähigste Volkswirtschaft der Welt zu werden. In etlichen Wirtschaftsbereichen ist sie das bereits.

Und dennoch ist die noch größere Herausforderung, die europäische Entwicklung nicht den Erfordernissen der Marktwirtschaft allein unterzuordnen, sondern diese mit den Bedürfnissen der Menschen nach sozialer Gerechtigkeit und Sicherheit sowie persönlicher Entwicklungsmöglichkeit zu verbinden. „Wir verbinden keine Staaten, wir vereinen Menschen“, hatte Jean Monnet, einer der Gründerväter der Union, formuliert. Europa ist mehr als eine Freihandelszone, sein Erfolg schlägt sich nicht nur in schwarzen Bilanzzahlen und steigenden Aktienkursen nieder. Der Erfolg spiegelt sich wider in einem überdurchschnittlichen Bildungs- und Ausbildungsniveau breiter Bevölkerungsschichten, in einem hohen Beschäftigungsniveau und geringer Arbeitslosigkeit, in einem hohen und wachsenden Maß an sozialem Schutz bis ins hohe Alter, in der beständigen Hebung der Lebensqualität, dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und den Bürgern der Union sowie vielen friedensstiftenden Maßnahmen. Das sind die Ziele der Gemeinschaft, die sich Europäische Union nennt und die sie in ihrem Vertrag und nun in ihrer Verfassung verankert hat. Ziele, deretwegen sich auch Österreich freiwillig und gerne dieser Union angeschlossen hat; Ziele, die weltweit Menschen für Europa begeistern; Ziele, die wir in Europa selbst aber anscheinend aus den Augen verloren, anderen Zielen wie „Kostensenkung“, „Deregulierung“ oder „Ergebnisverbesserung“ untergeordnet haben. Wenn wir die eigentlichen Ziele der Union nicht wieder in den Vordergrund rücken, dann ist es tatsächlich ungewiss, wie der europäische Traum, den Jeremy Rifkin so eindrucksvoll beschrieb, enden wird.

Literatur

- Mitscherlich, Alexander (1971), Thesen zur Stadt der Zukunft. Frankfurt am Main.
Rifkin, Jeremy (2004), Der Europäische Traum. Die Vision einer leisen Supermacht, Frankfurt am Main/New York.

Rüdiger Robert

Kommunen und Wirtschaft: „Global Player“

Zusammenfassung: Globalisierung bedeutet ein grundlegend neues System von Raumbeziehungen und eine fortschreitende Verlagerung von Zuständigkeiten und Gewichtungen zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Vor diesem Hintergrund wird in dem Beitrag gefragt, ob den Kommunen gegenüber großen Unternehmen mit weltweiter Ausrichtung noch ein eigenständiger Handlungs- und Entscheidungsspielraum verblieben ist. Die Antwort lautet, dass von einer prinzipiellen Unterordnung der Städte und Stadtregionen unter die Interessen der „Global Player“ nicht die Rede sein kann. Vielmehr sind Kommunen und transnationale Unternehmen ein und demselben Prozess weltgesellschaftlicher Transformation unterworfen. Daraus resultieren trotz vielfach fortdauernder Distanz zwischen öffentlicher Verwaltung und privater Wirtschaft neben Konflikten auch gemeinsame Interessen. Auf der Basis entsprechender Schnittmengen mit „Global Playern“ zu kooperieren, ist kommunale Aufgabe. Dabei geht es um die bewusste Schaffung von Innovationsnetzwerken, die im Rahmen weltweiter Konkurrenz die Herausbildung clusterspezifischer lokaler Wettbewerbsvorteile erlauben.

Öffentliche Verwaltung und private Wirtschaft, Kommunen und „Global Player“, das sind in marktwirtschaftlich-kapitalistischen Systemen auch heute noch zwei Welten, die, wenn sie sich begegnen, bisweilen durchaus eines Dolmetschers bedürfen. Und die Zahl dieser Begegnungen nimmt zu. Geschuldet ist dies der Globalisierung der Weltwirtschaft und dem Wandel des Staates bei gleichzeitig wachsender Bedeutung der Städte und Stadtregionen (Fürst 2003, S. 441).

Woher kommt dieser Spannungsbogen zwischen öffentlicher Verwaltung und privater Wirtschaft; ein Spannungsbogen, der umso erstaunlicher ist, als beide Seiten in einer arbeitsteilig ausdifferenzierten Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft wie Deutschland mehr denn je aufeinander angewiesen sind? Er beruht auf unterschiedlichen Zielsetzungen und Maximen:

- Öffentliche Verwaltung dient nicht zuletzt der Daseinsvorsorge. Wir sprechen auch von Grundversorgung. Sie umfasst Dienstleistungen sozialer, kultureller und ökonomischer Art. Wirtschaft hingegen bezweckt Handlungen von Menschen mit dem Ziel, knappe Ressourcen – Arbeit, Boden, Kapital und Know-how – in systematischer Absicht zur Erzeugung von Gütern und Dienstleistungen zusammen zu führen.
- Öffentliche Verwaltung ist hoheitlich tätig. Als vollziehende Gewalt erstreckt sie sich auf alle Bereiche, die nicht den Erlass allgemein verbindlicher Regelungen oder die Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten oder das Verhängen von Strafen zum Inhalt haben. Wirtschaft ist demgegenüber in erster Linie privat organisiert. Sie ist damit zugleich Bestandteil jener Sphäre der Gesellschaft, die keiner permanenten Kontrolle durch die Allgemeinheit – sprich die Wählerin und den Wähler – unterliegt.
- Öffentliche Verwaltung hat eine Monopolstellung. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Relevanz als auch im Hinblick auf die Reichweite ihrer Tätigkeit. Sie führt im Idealfall Mehrheitsentscheidungen nach Maßgabe der Verfassung aus. Im Unterschied dazu steht Wirtschaft unter dem Vorbehalt der Konkurrenz als einem von Angebot und Nachfrage bestimmten Prinzip zur Koordination und Steuerung des Verhältnisses zwischen Produzenten und Konsumenten.
- Öffentliche Verwaltung findet ihre Rechtfertigung in der Erfüllung allgemeiner gesellschaftlicher Aufgaben. Gewinnerzielung ist dabei im Regelfall kein Kriterium. Wirtschaft hingegen nimmt die Funktion der Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen vorrangig nach Maßgabe der Erzielung von Gewinnen wahr. Privates Interesse, das der öffentlichen Verwaltung fremd ist, dominiert.

Dieser Spannungsbogen ist auch durch zunehmendes privatrechtsförmliches Verhalten der Verwaltung einerseits und durch zunehmende Bürokratisierung großer Unternehmen andererseits nicht hinfällig geworden. Selbst die viel beschworene kommunale Strategie eines „New Public Management“ (Frey 2004, S. 75 ff.) und die – im Übrigen gar nicht so neue – Entdeckung von „Public-Private-Partnership“ vermögen daran nichts zu ändern. Gleichzeitig gilt aber die Erkenntnis, dass Städte und Stadtregionen nach wie vor von ihren Unternehmen leben und die Unternehmen ihrerseits von der örtlichen, das heißt nicht zuletzt der kommunalen Umwelt abhängen (Thränhardt 2004, S. 211). Wir können auch von einem symbiotischen Verhältnis sprechen.

Zahlreiche Kommunen verdanken ihre Existenz und ihr Größenwachstum der Entstehung und dem Wohlergehen einzelner Unternehmen. Umgekehrt waren und sind es die Kommunen, die den Unternehmen wenn schon keine schützende

Hülle, so doch Ort und Raum zur Entfaltung bieten. Beispielsweise ist die Geschichte der Stadt Essen eng mit der Entdeckung und dem Abbau von Steinkohle sowie der Gussstahlerzeugung verknüpft. Durch den wirtschaftlichen Erfolg von Alfred Krupp ist Essen Mitte des 19. Jahrhunderts zum Inbegriff für die Montanindustrie geworden. 1864 arbeiteten rund 22 Prozent der Essener Bevölkerung in der Gussstahlfabrik von Krupp (Essen Geschichte o. J.). In noch größerem Ausmaß ist die Historie der Stadt Wolfsburg mit dem Werdegang eines Unternehmens, des Volkswagenkonzerns, verbunden. 1938 als Standort für die Automobilproduktion aus dem Boden gestampft, sichert das VW-Werk bis heute nicht nur die Einkommensbasis von weitaus mehr als der Hälfte der Wolfsburger Privathaushalte, sondern ist auch rahmensetzend für die finanzielle Lage der Kommune (Tessin o. J., S. 1 f.). Was die Stadt Erlangen angeht – um ein letztes Beispiel zu nennen –, so hat diese sich überhaupt erst nach dem Zweiten Weltkrieg durch die Ansiedlung der Siemens-Schuckert-Werke AG zu ihrer heutigen Bedeutung entwickelt. Von gegenwärtig rund 85 000 Erwerbstätigen arbeiten rund 21 500 bei der Siemens AG. Erlangen ist damit zum zweitgrößten Standort eines der größten deutschen „Global Player“ geworden (Stadt Erlangen Online).

Dennoch hat sich das Verhältnis zwischen Kommunen und Unternehmen in den vergangenen Jahrzehnten erheblich verändert. Ursache ist die Globalisierung. Wesentlicher Bestandteil dieses umfassenden, auf *time-space-compression* beruhenden Prozesses ist die Entwicklung zu einer integrierten, auf die Triade West-Europa, Nordamerika und Asien-Pazifik konzentrierten Weltwirtschaft (Enquêtekommission 2002, S. 120): „Eines der zentralen Merkmale der gegenwärtigen Phase liegt in dem Aufstieg der Informationstechnologien und der damit verbundenen Zunahme der Mobilität und Liquidität des Kapitals“ (Sassen 2001, S. 10).

Hinzu kommt eine das Wachstum des Weltsozialprodukts deutlich überschreitende Zunahme des Welthandels. Resultat ist, dass wirtschaftliche Aktivitäten in *einem* Teil der Welt in immer stärkerem Maß Gesellschaften und Problembereiche in *anderen* Teilen der Welt berühren. Dies gilt insbesondere für den Wettbewerb als Motor der Weltwirtschaft. Er erfordert von den Unternehmen Marktanpassungen und Strategien, die immer häufiger über lokale, regionale und nationale Märkte hinausgehen. Betroffen sind auch kleine und mittlere Unternehmen mit spezifischen Problemen im Zugang zu Wissen und Informationen, zu haftendem Eigenkapital und zu Krediten mit angemessenen Konditionen. In der Tendenz muss sich jedes lokale Unternehmen, jedes in einer Kommune erzeugte Produkt im Zeitalter der Globalisierung weltweiter Konkurrenz stellen. Zugleich nehmen Umfang und Geschwindigkeit der allgemeinen Geschäftstätigkeit zu. Damit steigen die Chancen, aber auch die Risiken für die einzelnen Unternehmen.

„Immer intensiver hat in den letzten Jahrzehnten diese Entwicklung auch die Distribution erfasst. Der Tante-Emma-Laden ist in Europa weitgehend und in Amerika völlig Vergangenheit, auch in Japan hat der Verdrängungsprozess begonnen“ (Thränhardt 2004, S. 205).

Für die Kommunen ergeben sich daraus ebenso wie für den Territorialstaat schwer wiegende Herausforderungen, weil letztlich eine multiple, nicht ortsgebundene Vielfalt von sozialen Kreisen, Kommunikationsnetzwerken, Marktbeziehungen und Lebensweisen die vorhandenen räumlichen Grenzen quervernetzt (Beck 1997, S. 18). Insbesondere zwei Entwicklungen sind hervorzuheben:

- Es entsteht ein neues System von Raumbeziehungen. Wer als Stadt oder Stadtregion politisch, wirtschaftlich und gesellschaftlich überleben will, muss entsprechende Standortbedingungen schaffen. Die Chance für die Kommunen liegt dabei in dem Faktum, dass viele Ressourcen, die für globale wirtschaftliche Aktivitäten erforderlich sind, sich nicht als hypermobil, sondern im Gegenteil als stationär erweisen (Sassen 2001, S. 18).
- Zuständigkeiten und Gewichtungen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor, zwischen Verwaltung und Wirtschaft werden verlagert. Dabei spielen Institutionengefüge und Entscheidungsabläufe ebenso eine Rolle wie die sich wandelnden Interessen, Zielsetzungen, Ressourcen und Handlungsspielräume der beteiligten Akteure.

Gegen die Vermutung einer wachsenden Fähigkeit zur Selbststeuerung territorialer Subsysteme spricht, dass die Kommunen nicht in der Lage sind, ihre Bevölkerung, ihre Infrastruktur und ihre Umwelt den Erfordernissen der Globalisierung beliebig anzupassen. Während Unternehmen keine andere Wahl haben, als schnell und flexibel auf den internationalen Wettbewerb zu reagieren, sind für die Herstellung und den Umbau von unternehmensfreundlichen „Clustern“ oder „Networks“ zeitraubende kommunale Anstrengungen erforderlich, die zudem noch umfangreiche, häufig nicht vorhandene Ressourcen beanspruchen. Der Spannungsbogen zwischen öffentlicher Verwaltung und privater Wirtschaft bestätigt sich hier aufs Neue. Häufig wird aus der weltumspannenden Ausdehnung kapitalistischer Wirtschaft deshalb auch nicht auf eine Aufwertung, sondern auf eine Abwertung von Kommunen geschlossen. Der Eindruck eines diesbezüglichen Funktionalismus drängt sich auf (Wissen 2001, S. 79). Aus der Sicht von Globalisierungskritikern kommt es gar zu einer direkten Ausbeutung der sozialen, ökonomischen und ökologischen Lebensqualität der Bewohnerschaft ganzer Städte und Stadtregionen (Positionspapier o. J., S. 1).

Als eine besondere Herausforderung für die Kommunen gelten die „Global Player“, weil sie Städte und Stadtregionen zwingen, die räumliche Streuung von Produktionskapazitäten nach Möglichkeit durch eine räumliche Konzentration von

Kontroll- und Managementkapazitäten in ihren Mauern zu kompensieren. Dies verweist auf den besonderen Charakter transnational agierender Unternehmen. Es handelt sich dabei vielfach, aber nicht immer um Großunternehmen. Letztere hat es in der Geschichte stets gegeben. Sie waren teils privat, teils öffentlich verfasst, wie die Geschichte von Bahn und Post hierzulande verdeutlicht. Die Annahme, dass Unternehmen mit einer großen Beschäftigtenzahl und Standorten in unterschiedlichen Ländern automatisch „Global Player“ sind, ist ein Irrtum. Unternehmen sind nur dann „Global Player“, wenn sie tatsächlich weltweit operieren, wenn sie, was Effizienz, Gewinnerzielung, Personaleinsatz und Know-how angeht, nicht in lokalen und regionalen Bezügen, sondern in Weltmarktkategorien denken und handeln. Als Mindestkriterium gilt, dass ein Unternehmen gleichzeitig in Asien, Amerika und Europa vertreten sein muss. Mit Bernd A. Siehler (1999) und in Anlehnung an das Oxford Dictionary können wir deshalb wie folgt definieren: „A global player is one who is skilful and practised in his business and regards the whole world as his playing field“.

Der Unterschied zwischen „Global Playern“ und Kommunen fällt ins Auge. Städte und Stadtregionen sind zwar ebenfalls gefordert, global zu denken, können aber nur lokal handeln. Ihr Pfund, ihre Stärke liegt gleichwohl darin, die Befähigung zu globaler Operation, Koordination und Kontrolle, die in den neuen Informationstechnologien und der Macht transnationaler Konzerne angelegt ist, vor Ort herzustellen (Sassen 2001, S. 18). Diese Aufgabe ist nicht leicht zu bewältigen, da „Global Player“ aufgrund von Umsatz, Gewinn und Beschäftigtenzahl oft ein Gewicht haben, das urbane Machtausübung als hoheitlichen Akt ausschließt. Sie ist deshalb im Begriff, sich zu der Fähigkeit zu wandeln, durch kollektives Handeln Möglichkeiten zur Beeinflussung gesellschaftlicher Entwicklungen vor Ort zu erzeugen. Mit anderen Worten, es geht um neue Steuerungsstrukturen von Gebietskörperschaften, die auf „... Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren beruhen, aber auch hierarchische Regulierung und Politikwettbewerb zulassen“ oder, anders gesagt, um „horizontale Koordination zwischen einem variablen Kreis von Akteuren“ (Benz 2001, S. 55).

Die Dimension der vor den Kommunen liegenden Aufgabe ergibt sich nicht zuletzt aus der außergewöhnlichen Zunahme der Zahl von „Global Playern“. Sie ist zwischen 1970 und 1998 – Tochtergesellschaften inbegriffen – von 7 000 auf 449 000 gewachsen. Grenzüberschreitende Unternehmenszusammenschlüsse haben dabei eine wesentliche Rolle gespielt. „Zwischen 1990 und 1999 ist die Zahl der Fusionen weltweit von rund 9 000 auf fast 25 000 gestiegen, ihr Wert hat sich von 290 auf fast 2 380 Mrd. US-Dollar erhöht“ (Enquêtekommission 2002, S. 160).

Die meisten „Global Player“ haben ihren Sitz in den USA und in Japan. Von den 50 umsatzstärksten Industrieunternehmen der Welt waren 2003 17 in den USA

und elf in Japan ansässig (Giersberg 2004b, U 7). Acht kamen aus Deutschland. Darüber hinaus hatten und haben zahlreiche weltweit agierende Handels-, Dienstleistungs- und Versicherungsunternehmen sowie Kreditinstitute ihren Sitz in der Bundesrepublik.

Auffallend ist, dass sich auch im Bereich der öffentlich-rechtlich organisierten Unternehmen in Deutschland eine tief greifende Wandlung vollzogen hat. Die Unternehmen sind unter internationalen Konkurrenzdruck geraten, haben teilweise ein massives Größenwachstum durchlaufen und sich – wie unter anderem die Entwicklung der Landesbanken und der Energieversorgungsunternehmen zeigt – mehr und mehr aus ihrer „Umklammerung“ durch Bund, Länder und Kommunen befreit. In zahlreichen Fällen haben Städte und Stadtregionen aktiv an dieser Wandlung mitgewirkt. Folge ist, dass sich aus Unternehmen mit dem vorrangigen Zweck der öffentlichen Daseinsvorsorge immer häufiger „Global Player“ entwickelt haben, die ausschließlich nach privatwirtschaftlichen Kriterien entscheiden und handeln. Was dies für die Kommunen bedeutet, lässt sich am Beispiel des Energieriesen RWE aufzeigen. Die vollständige Einbeziehung der RWE Gas in den Konzern hat dazu geführt, dass die 46 kommunalen Aktionäre bis 2009 mit insgesamt 1,14 Mrd. Euro ausgekauft werden und diese anschließend ihre Anteile an das „Multi-Utility-Unternehmen“ abgeben, also auf einen wesentlichen Bestandteil ihrer Kommunalwirtschaft verzichten.

Wie groß die Herausforderung ist, die sich aus der zunehmenden Zahl von „Global Playern“ für die Kommunen ergibt, lässt sich in quantitativer Hinsicht den Tabellen 1 bis 3 näherungsweise entnehmen. Es kommen jedoch zahlreiche qualitative Probleme hinzu. Dazu gehört die Gefahr einer Beeinträchtigung des Wettbewerbs durch Vermachtung der Märkte. Nicht nur lokale Verbraucher kommen dabei als Geschädigte in Frage. Auch kleine und mittlere Unternehmen drohen in Mitleidenschaft gezogen zu werden. Die Frage nach einer weltweiten Ordnungspolitik, die mehr sein will als eine Politik des *Laisser-faire*, steht hier zur Diskussion. Gefordert ist eine transnationale, auch über den Bereich der Europäischen Union hinausgehende Wettbewerbspolitik, die sich im allseitigen – auch sozialen – Interesse um die Einhaltung ordnender und regulierender Prinzipien des Wettbewerbs bemüht, die dem beobachtbaren *disembedding* der Unternehmen also ein *reembedding* hinzufügt.

Tabelle 1: Die zehn größten deutschen Industrie-, Dienstleistungs- und Handelsunternehmen 2003

Lfd. Nr.	Unternehmen	Umsatz 2003 in Mio. Euro	Umsatzveränderung in Prozent	Jahresüberschuss 2003 in Mio. Euro	Beschäftigte 2003 in 1000	Anmerkungen ¹
Industrieunternehmen						
1.	Daimler Chrysler AG	136 437	-7,4	448,0	362,1	K
2.	Volkswagen	87 153	0,2	1 118,0	336,8	K
3.	Siemens	74 233	-11,6	2 445,0	417,0	K
4.	E.ON AG	46 364	28,3	4 647,0	66,5	K
5.	RWE AG	42 771 ²	-1,6	936,0	127,0	K
6.	BMW Group	41 525	-2,1	1 947,0	104,3	K
7.	Robert Bosch GmbH	36 357	3,9	1 100,0	229,4	W
8.	Thyssen Krupp AG	36 137	-1,5	512,0	190,1	K
9.	BASF-Gruppe	33 361	3,6	976,0	87,2	K
10.	Bayer	28 567	-3,6	-1 361,0	115,4	K
Dienstleistungsunternehmen						
1.	Deutsche Telekom AG	55 838	4,0	1 253,0	251,3	K
2.	Deutsche Post AG	40 017	1,9	1 342,0	383,2	K
3.	Deutsche Bahn AG	28 228	51,1	-245,0	242,8	K
4.	TUI AG	19 215	-5,4	314,9	64,3	K
5.	Bertelsmann AG	16 801	-8,3	208,0	73,2	K
6.	Deutsche Lufthansa	15 957	-6,0	-978,0	93,2	K
7.	Daimler Chrysler Serv. (in Industrie Nr. 1)	14 037	-10,6		11,0	K
8.	Thyssen Krupp Serv. (in Industrie Nr. 8)	11 276	-1,3		38,5	K
9.	Thüga-Gruppe (in Handel Nr. 11)	8 800 ³	4,8	338,0	16,5	So
10.	Vodafone D 2 GmbH	7 800 ⁴	5,0		9,4	K

Handelsunternehmen						
1.	Metro AG	55 595	4,0	571	198,0	K
2.	Rewe-Gruppe	39 180	4,7		192,6	So
3.	Edeka Gruppe	31 160	2,0		200,0	So
4.	Aldi-Gruppe	30 867 ⁵	10,2		200,0	So
5.	Schwarz-Gruppe	29 534 ⁶	18,1		80,0	So
6.	Tengelmann (Welt)	26 630 ²			183,6	W
7.	Franz Haniel & Cie. GmbH	23 038	2,6	391,4	53,7	K
8.	Phoenix Pharmahandel AG & Co. KG	16 165 ⁷	5,4		17,2	K
9.	Karstadt Quelle-Konzern	15 270	-3,4	113,2	101,0	K
10.	Otto-Konzern	14 300 ⁸	-4,6		55,0	K

Anmerkungen: 1 K = Konzernumsatz, W = Weltumsatz, So = Sonstiger Umsatz; 2 Wegen Rumpfgeschäftsjahr kein Vergleich möglich; 3 Jahresüberschuss der Thüga AG; 4 Abschluss zum 31.03.2004; 5 Schätzung; 6 Kaufland und Lidl, Schätzung; 7 Abschluss zum 31.01.2004; 8 Abschluss zum 29.02.2004.

Quelle: Giersberg (2004a, U 2).

Tabelle 2: Die zehn größten deutschen Versicherungsunternehmen nach Beitragseinnahmen 2003

Lfd. Nr.	Unternehmen	Beitragseinnahmen 2003 in Mio. Euro	Beitragseinnahmenveränderung in Prozent	Jahresüberschuss 2003 in Mio. Euro	Beschäftigte 2003 in 1000	Anmerkungen ¹
1.	Allianz Group	85 000	2,8	2 398,0	173,8	K
2.	Münchener Rück Gruppe	40 431	1,0	-400	41,3	K
3.	Talanx AG ²	14 824	-0,8	337,7	8,4	K
4.	AMB Generali Holding	10 694	-0,4	9,3	17,8	K
5.	R+V Konzern (in Kreditinstitute Nr. 5)	7 222	7,8	44,2	10,9	K

6.	Zürich Gruppe Deutschland	6 326	0,9	185,0	6,4	K
7.	Axa Konzern AG	6 264	-2,4	571,0	9,2	K
8.	Debeka Versicherungen	5 731	8,3	85,6	13,3	K
9.	Versicherungskammer Bayern	4 864	7,3	44,0	5,9	K
10.	Signal Iduna Gruppe	4 365	5,1	53,1	8,0	So

Anmerkungen: 1 K = Konzernumsatz, So = Sonstiger Umsatz; 2 Vormalig HDI-Konzern.

Quelle: Giersberg (2004a, U 2).

Tabelle 3: Die zehn größten deutschen Kreditinstitute nach Bilanzsumme 2003

Lfd. Nr.	Unternehmen	Bilanzsumme 2003 in Mio. Euro	Bilanzsummenveränderung in Prozent	Jahresüberschuss 2003 in Mio. Euro	Beschäftigte 2003 in 1000	Anmerkungen ¹
1.	Deutsche Bank AG	803 614	6,0	1 365,0	67,7	K
2.	HVB Group	479 455	-30,6	-2 442,0	60,2	K
3.	Dresdner Bank AG (in Versicherungen Nr. 1)	477 029	15,4	-1 978,0	42,1	K
4.	Commerzbank AG	381 585	-9,6	-2 320,0	32,4	K
5.	DZ Bank AG	331 723	-1,9	382,0	25,3	K
6.	Landesbank Baden-Württemberg	322 795	0,7	595,8	12,6	K
7.	KfW-Bankengruppe ²	313 894	20,3	247,4	3,7	K
8.	Bayerische Landesbank	313 431	-8,2	316,6	9,1	K
9.	WestLB AG	256 244	-3,5	-1 897,4	7,7	K
10.	Eurohypo AG	227 220	-0,5	29,9	2,7	K

Anmerkungen: 1 K = Konzernumsatz; 2 Fusion von KfW und Deutscher Ausgleichsbank.

Quelle: Giersberg (2004a, U 2).

Darüber hinaus sind es vor allem drei Probleme, mit denen sich die Kommunen bedingt durch Globalisierung konfrontiert sehen:

- Das erste Problem ergibt sich aus dem Herauswachsen der „Global Player“ aus dem Geltungsbereich einzelstaatlicher Rechtsordnung. „Multinationals“ können sich, weil grenzüberschreitend denkend und handelnd, in vielfältiger Weise der Jurisdiktion ihres jeweiligen „Sitzlandes“ entziehen. An die Stelle von öffentlicher Regelsetzung und Regeldurchsetzung tritt in einem solchen Fall private Macht. Ihr können die Kommunen nicht allein entgegenwirken. Als Kompensation bietet sich das Konzept einer inter- und transnationalen Verrechtlichung als Baustein von „Global Governance“ an. Gemeint sind damit verschiedene Steuerungsformen auf unterschiedlichen Entscheidungsebenen, die letztlich zu einem Gesamtarrangement des Regierens führen (Zangl/Zürn 2004, S. 14). Auch die Kommunen können in ein solches Gesamtarrangement mit der Hoffnung auf Zuwachs an Berechenbarkeit und Gerechtigkeit in den allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Beziehungen einbezogen werden.

- Das zweite Problem ist eine Folge des weltweiten Netzes von Niederlassungen und Tochtergesellschaften der „Global Player“. Sie bewegen auf diese Weise Güter, Dienstleistungen, Kapital, Technologie und andere Ressourcen nahezu beliebig über nationale Grenzen hinweg. Im Unterschied zu Konzernen alter Struktur sind sie erheblich mobiler und in viel geringerem Ausmaß gezwungen, sich den jeweiligen Rahmenbedingungen vor Ort anzupassen.

„Bei integrierten Weltfabriken sind zentrale Steuerung perfektioniert, geographische Reichweite ausgedehnt und Rhythmen der Investition und Deinvestition erheblich beschleunigt. Ihre einzelnen Abteilungen und Produktionshallen sind zwar nicht zufällig über den Globus verstreut, doch ist deren Bindung an den Ort relativ schwach ausgeprägt“ (Flecker 2000, S. 1).

Beispielsweise hat die DaimlerChrysler AG 2004 aus Kostengründen damit gedroht, die Produktion der neuen C-Klasse vom Mercedes-Benz-Stammwerk in Sindelfingen nach Bremen und Südafrika zu verlagern. Durch Einkommensverzicht der Belegschaft konnte dieses Vorhaben verhindert werden. Dies ändert aber nichts an der begrenzten „Bodenhaftung“ von „Global Playern“. Sie steht in offenkundigem Gegensatz zu dem Bedürfnis der Kommunen nach möglichst großer „Ortsgebundenheit“.

- Das dritte Problem resultiert aus den Organisations- und Entscheidungsstrukturen der „Global Player“. Sie unterliegen nicht den „Sachzwängen“ lokaler gesellschaftlicher Akteure und Institutionen. Sie werden durch eine eigene „Elite“ repräsentiert, die über eigene Wertvorstellungen und Ressourcen verfügt. Sofern sich die Unternehmensführung in die Kommunalpolitik begibt, tut sie das zumeist nicht, indem sie öffentliche Ämter und damit Verantwortung ge-

genüber der Wählerschaft übernimmt. Sie scheut im Gegenteil die Öffentlichkeit. Ihre Vertreter wirken eher nach der Art „grauer Eminenzen“ denn als sichtbar Herrschende (Hahn und andere 1979, S. 65). Was Rat und Verwaltung angeht, so reicht häufig bereits das Bewusstsein aus, bei nicht unternehmenskonformen Entscheidungen in Schwierigkeiten zu geraten oder Nachteile für die Gemeinde hinnehmen zu müssen, um von einem Vorhaben Abstand zu nehmen. Eines gesonderten Drucks bedarf es dazu nicht.

Kumulieren die genannten Probleme, so stellt sich die Frage, ob das Verhältnis zwischen öffentlicher Verwaltung und privater Wirtschaft, zwischen Kommunen und „Global Playern“ nicht doch auf den Kopf gestellt wird. Während die Kommunen und ihre Entscheidungsträger – die Bürgermeister und die Stadträte – demokratisch legitimiert sind, aber nur über eine begrenzte Zahl von politischen Optionen verfügen, erscheinen die „Global Player“ und ihre Repräsentanten – die Manager – als omnipotent, zu entsprechender Machtausübung aber nicht berufen. Wenn dies so ist, dann tritt an die Stelle des Primats der Politik der Primat der Ökonomie.

Nach Auffassung zahlreicher Kritikerinnen und Kritiker der Globalisierung ist das tatsächlich der Fall. So heißt es in einer „Erklärung von Kommunen zur Unterstützung von Attac Deutschland“ wörtlich:

„Die Globalisierung ist ein Umbruch von historischer Dimension. Sie verändert die Gesellschaft mit enormem Tempo und greift tief in unsere Lebensbedingungen ein. Sie wird bisher einseitig von mächtigen Wirtschaftsinteressen dominiert, von großen Banken, Investmentfonds, Transnationalen Konzernen und anderen großen Kapitalbesitzern. Ihr Leitbild ist der Neoliberalismus. Nach dieser Ideologie lassen sich die gesellschaftlichen Probleme am besten lösen, wenn man sie dem Markt und den Privatunternehmen überlässt“ (Erklärung o. J., S. 1).

Wesentlich differenzierter nimmt der Bericht der Enquêtekommission des Landtags Nordrhein-Westfalen zur Zukunft der Städte Stellung zu den Auswirkungen der Globalisierung auf die Kommunen. Von einer prinzipiellen Unterordnung unter die Interessen der „Global Player“ ist nicht die Rede. Eher wird von einem Verhältnis des Zusammenlebens ausgegangen, das den Kommunen – richtig gehandhabt – durchaus eigenständige Handlungs- und Entscheidungsspielräume gegenüber großen Unternehmen mit weltweiter Ausrichtung belässt oder eröffnet (Bericht 2004, S. 63 ff.). Auch die einschlägige sozialwissenschaftliche Literatur geht zunehmend davon aus, dass die Kommunen im Kontext der Globalisierung nicht an „ihr Ende gebracht“ sind. So betont der von weltgesellschaftlichen Strukturveränderungen her argumentierende „Global City-Ansatz“, dass die Fähigkeit von Unternehmen zu globaler Operation, Koordination und Kontrolle zunehmend einer Verankerung vor Ort bedarf. Damit – so Saskia Sassen (2001, S. 18) – werde dem gängigen Thema der Macht von Großkonzernen und des Vermögens

der neuen Technologien, Raum und Entfernung zu überwinden, eine bisher vernachlässigte Dimension hinzugefügt, nämlich die der „Global City“ mit ihrem besonderen Schwerpunkt auf dem unternehmensorientierten Dienstleistungssektor. Auch die „Urban Regime-Theory“ betont die fortdauernde, wenn nicht steigende Bedeutung des Kommunalen. Im Unterschied zur *Top-down*-Perspektive des „Global City-Ansatzes“ liegt ihr jedoch eine *Bottom-up*-Sichtweise zugrunde. Dies führt zur Betonung der sozialen Auseinandersetzungen und institutionellen Bedingungen, durch die die weltgesellschaftlichen Veränderungen überhaupt erst (sozial-)räumliche Gestalt annehmen. Damit einher geht die Feststellung, dass Städte und Stadtregionen mehr als willfährige Vollstrecker des Kapitals sind und durchaus über eigenständige Akteursqualität verfügen. Zu einem für die Kommunen ähnlich positiven Ergebnis kommt die Regulationstheorie. Diese hält Markus Wissen (2001, S. 87 ff.) für den am ehesten geeigneten Ansatz, lokale Transformationsprozesse im Zeitalter der Globalisierung zu untersuchen. Sofern dieser Ansatz staatstheoretisch angereichert werde und sich von seiner Fixierung auf stabile nationale Einheiten löse, öffne er den Blick für die Bedeutung raumbezogener regulatorischer Prozesse und Institutionen auch und gerade im Zeitalter fortschreitender Entgrenzung und Vernetzung.

Für ein dialektisches an Stelle eines antagonistischen Verhältnisses spricht in der Praxis, dass die deutschen „Global Player“ ihre Firmenzentralen vor allem in solchen Kommunen haben, die nach einer Prognos-Studie von 2004 über die 439 bundesrepublikanischen Kreise und kreisfreien Städte entweder „Top-Zukunftschancen“, „sehr hohe Zukunftschancen“ oder „hohe Zukunftschancen“ besitzen¹. Von den jeweils zehn größten deutschen Unternehmen aus den Bereichen Industrie, Dienstleistungen, Handel, Versicherungen und Kreditwirtschaft (Tabellen 1 bis 3) hatten im selben Jahr neun ihren Sitz in Kommunen mit „Top-Zukunftschancen“ (Ranking bis Platz 6), 18 in Kommunen mit „sehr hohen Zukunftschancen“ (Ranking von Platz 7 bis 23) und elf in Kommunen mit „hohen Zukunftschancen“ (Ranking von Platz 24 bis 51). Damit waren rund zwei Drittel der 50 größten deutschen „Global Player“ mit ihrer Unternehmensspitze in Kommunen angesiedelt, die nach Dynamik und Stärke hierzulande eine Führungsposition einnehmen (Prognos Zukunftsatlas 2004). Auffallend ist, dass diese Unternehmen mit ihren Zentralen auf eine eng begrenzte Zahl von Städten oder Stadtregionen konzentriert waren. 37 von 57 offiziell genannten Firmensitzen –

¹ Die Aussagen über die Zukunftschancen beruhen im Wesentlichen auf vier Determinantengruppen: Demographie, Arbeitsmarkt, Wettbewerb & Information sowie Wohlstand & Soziale Lage. Indikatoren, die auf Ist-Daten beruhen, werden zu einem Teilindex „Stärke“, Indikatoren, die eine Veränderung bestimmter Daten im Zeitablauf beschreiben, zu einem Teilindex „Dynamik“ zusammengefasst. Das Zukunftsranking ergibt sich aus der gewichteten Addition beider Teilindices. Zu Einzelheiten siehe www.prognos.com/zukunftsatlas/!

einige „Global Player“ haben mehr als einen Firmensitz – entfielen auf ganze acht Kommunen. Bevorzugte Städte waren München (9 Sitze), Frankfurt/M. (8 Sitze), aber auch Düsseldorf (4 Sitze), Essen (4 Sitze), Hamburg (3 Sitze) und Köln (3 Sitze). Diese Kommunen gehören ausnahmslos zu einer Kategorie von Städten, die im internationalen Vergleich als „ausgewachsen“ bezeichnet werden. Es handelt sich um Städte mit beachtlicher Wirtschaftsleistung, allerdings im Regelfall mit eher stagnierender oder gar zurückgehender Bevölkerungszahl, älter werdendem, zumeist gut ausgebildetem „Humankapital“, Abwanderungstendenzen vor allem der Mittelschichten ins Umland, starker Zunahme von „Single-Haushalten“, sich verschärfenden Arbeitsmarktproblemen jenseits des Bereichs der Hochqualifizierten und wachsender Kluft zwischen arm und reich (Hall/Pfeiffer 2000, S. 12 u. 22 ff.). Diese Verallgemeinerungen schließen erhebliche Unterschiede von Stadt zu Stadt nicht aus. Dies zeigt sich, wenn wir die genannten Kommunen in Untergruppen zusammenfassen und dann ihre Entwicklung miteinander vergleichen. So können wir in Deutschland zwischen Metropolstädten, Ruhrgebietsstädten und sonstigen Städten mit über 500 000 Einwohnern unterscheiden. Mit Ausnahme der Freien Hansestadt Bremen sind alle diese Städte Sitz eines der 50 größten deutschen „Global Player“.

Die Untergruppe der Metropolstädte – Berlin, Hamburg, München und Frankfurt/M. – ist dadurch gekennzeichnet, dass sie zwar die Zahl ihrer Einwohner zwischen 1992 und 2000 halten konnte, bei der Zahl der Arbeitsplätze und bei der Bruttowertschöpfung aber Anteilsverluste hinnehmen musste. Zurückzuführen war dies im Wesentlichen auf die schwache wirtschaftliche Entwicklung Berlins, während Frankfurt/M., München und Hamburg insbesondere bei der Bruttowertschöpfung hohe Zuwächse erzielen konnten.

Völlig anders stellt sich die Situation für die Untergruppe der Ruhrgebietsstädte, also die altindustriellen Standorte, dar. Zumindest für Essen, Dortmund und Duisburg zeichnen sich Erfolge bei den notwendigen Umstrukturierungsprozessen ab. In der Bewertung der Prognos AG müssen sich die drei Städte allerdings immer noch mit der Einstufung in die eher unbefriedigende Kategorie „ausgeglichener Chancen-/Risikomix“ begnügen. Die Entwicklung der Zahl der Einwohner, der Erwerbstätigen und der Bruttowertschöpfung hat sich jedoch zwischen 1996 und 2000 erstmals seit langer Zeit wieder annähernd parallel zur Gesamtentwicklung aller bundesdeutschen Großstädte vollzogen. Essen hat es zudem vermocht, sich im Gesamtranking aller Kreise und kreisfreien Städte auf Platz 121 vorzuarbeiten. Optimismus ist auch im Fall der Stadt Dortmund angebracht. So ist es dem von Rat und Verwaltung, der Thyssen Krupp AG und der Unternehmensberatung McKinsey & Company initiierten „Dortmund-Projekt“ offenbar gelungen, den Spannungsbogen zwischen kommunaler Verwaltung und lokaler Wirtschaft zur Entfaltung einer ausgeprägten Zukunftsdynamik zu nutzen.

Tabelle 4: Global Player und kommunales Standortranking am Beispiel der zehn größten deutschen Industrie-, Dienstleistungs- und Handelsunternehmen 2003

Lfd. Nr.	Unternehmen	Sitz	Standort-ranking Gesamtindex	Standort-ranking Dynamik	Standort-ranking Stärke
Industrieunternehmen					
1.	Daimler Chrysler AG	Stuttgart	08	35	04
2.	Volkswagen	Wolfsburg	09	01	54
3.	Siemens	München	02	06	02
4.	E.ON AG	Düsseldorf	18	22	17
5.	RWE AG	Essen	121	259	78
6.	BMW Group	München	02	06	02
7.	Robert Bosch GmbH	Stuttgart	08	35	04
8.	Thyssen Krupp AG	Duisburg Essen	260 121	225 259	273 78
9.	BASF-Gruppe	Ludwigshafen	145	301	76
10.	Bayer	Leverkusen	49	120	36
Dienstleistungsunternehmen					
1.	Deutsche Telekom AG	Bonn	36	79	29
2.	Deutsche Post AG	Bonn	36	79	29
3.	Deutsche Bahn AG	Frankfurt/M.	11	15	12
4.	TUI AG	Berlin Hannover	262 117	298 269	208 73
5.	Bertelsmann AG	Gütersloh Kreis Gütersloh	94	106	106
6.	Deutsche Lufthansa	Frankfurt	11	15	12
7.	Daimler Chrysler Serv.	Berlin	262	298	208
8.	Thyssen Krupp Serv.	Düsseldorf	18	22	17
9.	Thüga-Gruppe	München	02	06	02
10.	Vodafone D 2 GmbH	Düsseldorf	18	22	17

Handelsunternehmen					
1.	Metro AG	Köln	41	46	45
2.	Rewe-Gruppe	Köln	41	46	45
3.	Edeka Gruppe	Hamburg	20	38	16
4.	Aldi-Gruppe	Essen Mühlheim/Ruhr	121 176	259 282	78 115
5.	Schwarz-Gruppe	Neckarsulm/LK Heilbronn	54	33	82
6.	Tengelmann (Welt)	Mühlheim/Ruhr	176	282	115
7.	Franz Haniel & Cie. GmbH	Duisburg	260	225	273
8.	Phoenix Pharmahandel AG & Co. KG	Mannheim	57	77	53
9.	Karstadt Quelle-Konzern	Essen	121	259	78
10.	Otto-Konzern	Hamburg	20	38	16

Quellen: Giersberg (2004 a, U 2); Prognos Zukunftsatlas (2004 – Ergebnisübersicht Gesamtranking).

Tabelle 5: Global Player und kommunales Standortranking am Beispiel der zehn größten deutschen Versicherungsunternehmen nach Beitragseinnahmen 2003

Lfd. Nr.	Unternehmen	Sitz	Standort-ranking Gesamtindex	Standort-ranking Dynamik	Standort-ranking Stärke
1.	Allianz Group	München	02	06	02
2.	Münchener Rück Gruppe	München	02	06	02
3.	Talanx AG ¹	Hannover	117	269	73
4.	AMB Generali Holding AG	München	02	06	02
5.	R+V Konzern	Wiesbaden	34	75	27
6.	Zürich Gruppe Deutschland	Bonn	36	79	29
7.	Axa Konzern AG	Köln	41	46	45
8.	Debeka Versicherungen	Koblenz	146	287	88

9.	Versicherungskammer Bayern	München	02	06	02
10.	Signal Iduna Gruppe	Dortmund	154	83	206
		Hamburg	20	38	16

Anmerkung: 1 Vormalis HDI-Konzern.

Quellen: Giersberg (2004a, U 2); Prognos Zukunftsatlas (2004 – Ergebnisübersicht Gesamtranking).

Tabelle 6: Global Player und kommunales Standortranking am Beispiel der zehn größten deutschen Kreditinstitute nach Bilanzsumme 2003

Lfd. Nr.	Unternehmen	Sitz	Standort-ranking Gesamtindex	Standort-ranking Dynamik	Standort-ranking Stärke
1.	Deutsche Bank AG	Frankfurt/M.	11	15	12
2.	HVB Group	München	02	06	02
3.	Dresdner Bank AG	Frankfurt/M.	11	15	12
4.	Commerzbank AG	Frankfurt/M.	11	15	12
5.	DZ Bank AG	Frankfurt/M.	11	15	12
6.	Landesbank Baden-Württemberg	Stuttgart	08	35	04
		Karlsruhe	29	132	32
		Mannheim	57	77	53
7.	KfW-Bankengruppe ¹	Frankfurt/M.	11	15	12
8.	Bayerische Landesbank	München	02	06	02
9.	WestLB AG	Düsseldorf	18	22	17
		Münster	38	31	48
10.	Eurohypo AG	Frankfurt/M.	11	15	12

Anmerkung: 1 Fusion von KfW und Deutscher Ausgleichsbank.

Quellen: Giersberg (2004a, U 2); Prognos Zukunftsatlas (2004 – Ergebnisübersicht Gesamtranking).

Tabelle 7: Regionale Verteilung demographischer und ökonomischer Eckdaten von Gruppen deutscher Großstädte mit über 500.000 Einwohnern 1992, 1996 und 2000

	Einwohner			Erwerbstätige			Bruttowertschöpfung		
	1992	1996	2000	1992	1996	2000	1992	1996	2000
	%								
Metropolstädte ¹	58,6	58,8	58,8	57,8	58,1	57,4	56,7	58,1	57,0
Ruhrgebietsstädte ²	14,7	14,5	14,4	11,1	11,1	11,1	10,8	10,2	10,1
Sonstige Städte ³	26,7	26,6	26,8	31,1	30,8	31,5	32,4	31,7	33,0
Alle Großstädte	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Anmerkungen: 1 = Berlin, Hamburg, München, Frankfurt/M.; 2 = Essen, Dortmund, Duisburg; 3 = Köln, Stuttgart, Düsseldorf, Bremen, Hannover.

Quelle: Münzenmaier (2002).

Was die verbleibenden Großstädte – Köln, Stuttgart, Düsseldorf, Bremen und Hannover – angeht, so weisen sie für die Jahre 1992 bis 2000 einen stagnierenden Einwohneranteil, eine leichte Zunahme des Prozentsatzes der Erwerbstätigen und der Bruttowertschöpfung auf.

Ein Blick auf die kleineren Kommunen hierzulande bestätigt, dass die Existenz oder die Nicht-Existenz eines „Global Player“ vor Ort keinesfalls zwingend etwas über das Wohlergehen oder das Nicht-Wohlergehen einer Stadt aussagt. Von der Automatik einer „Win-Win“-Situation kann keine Rede sein. Möglich ist vielmehr auch eine Verlustsituation, die beide Seiten trifft. Ursachen können der Strukturwandel im Übergang vom Fordismus zum Post-Fordismus, die Entwicklung von der Industrie- zur Wissens- und Informationsgesellschaft sein. In jedem Fall sind die Auswirkungen unterschiedlich, und zwar sowohl im Hinblick auf die Kommunen als auch im Hinblick auf die Unternehmen. Dabei muss die Entwicklung keineswegs parallel verlaufen.

Tabelle 8: Einwohner, Bruttowertschöpfung, sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und Sozialhilfeempfänger in deutschen Großstädten

Stadt	Einwohner		Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen 2001			Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte		Sozialhilfeempfänger je 100 Einwohner Ende 2002
	am 31.12.02	Trend ¹	insgesamt in Mio. Euro	je Einwohner in Euro	je Erwerbstätigen in Euro	am 30.06.02	Trend ²	
Berlin	3.392.425	▲▲	70.965	20.964	45.669	1.103.800	▲▲	7,4
Hamburg	1.728.806	▲▲	69.125	40.166	65.697	768.700	▼	7,0
München	1.234.692	▲▲	59.301	48.605	63.435	694.600	▼	3,5
Köln	968.639	▲	36.825	38.143	58.510	466.500	▲▲	5,8
Frankfurt/M.	643.726	-	43.630	67.796	72.784	487.700	▼	6,1
Dortmund	590.831	-	14.360	24.365	51.671	195.700	▼▼	4,8
Stuttgart	588.477	-	29.400	50.215	64.218	355.500	▼▼	3,9
Essen	585.481	▼	16.717	28.147	54.671	218.900	▼	6,5
Düsseldorf	571.886	-	33.734	59.143	73.427	352.300	▼	4,8
Hannover	517.310	-	49.211	.	48.566	280.200	▼▼	7,4
Duisburg	508.664	▼	11.177	21.973	.	155.900	▼▼	5,5

Anmerkungen: 1 Veränderung der Einwohnerzahlen gegenüber dem 31.12.2000: ▲▲ = Zuwachs von mehr als 10.000 Einwohnern, ▲ = Zuwachs von 5.000 bis 10.000 Einwohnern, - Zuwachs bzw. Abnahme von unter 5.000 Einwohnern, ▼ = Abnahme von 5.000 bis 10.000 Einwohnern; 2 Veränderung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gegenüber dem 30.06.1991: ▲▲ = Zuwachs von mehr als 10.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, ▲ = Zuwachs von 5.000 bis 10.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, - Zuwachs bzw. Abnahme von unter 5.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, ▼ = Abnahme von 5.000 bis 10.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, ▼▼ = Abnahme von mehr als 10.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

Quellen: Deutscher Städtetag (1992 u. 2002, Internetangaben).

Ein Beispiel besonderer Art ist die Stadt Wolfsburg. Bislang hat sich die Symbiose mit dem ortsansässigen „Global Player“ zum Vorteil der Stadt und der Region ausgewirkt. So hat die Prognos-Zukunftsanalyse 2004 Wolfsburg als Deutschlands dynamischste Stadt auf Platz 1 ihrer Ranking-Liste gesetzt. Dank einer als beispielhaft gelobten „Private-Public-Partnership“ mit dem VW-Konzern sei es Wolfsburg in den vergangenen Jahren sogar gelungen, „... sich inmitten einer konjunkturellen Krise strukturell und wirtschaftlich zu diversifizieren und ... ein Stück unabhängig vom Automobilbau zu machen“ (Schnellecke o. J.).

Dies ist allerdings keine Zukunftsgarantie, wie das schärfer gewordene Ringen um den Erhalt von Arbeitsplätzen nicht zuletzt beim VW-Konzern zeigt.

Positiv beurteilen lässt sich auch das Verhältnis zwischen der Stadt Jena und dem Elektronik- und Optikkonzern Carl Zeiss. Das Know-how des an 15 Standorten weltweit operierenden Konzerns hat Jena in jüngster Zeit ein kleines Wirtschaftswunder beschert, ohne damit allerdings die arbeitsmarktpolitischen Sorgen der Region zu beseitigen. Im Hinblick auf Demographie, Arbeitsmarktressourcen, Wettbewerbsfähigkeit und Innovation hat die Prognos AG die Stadt Jena deshalb als Kommune mit „hohen Zukunftschancen“ im Ranking aller von ihr untersuchten 439 Kreise und kreisfreien Städte auf Platz 24 gesetzt.

Die westfälische Verwaltungsmetropole und Universitätsstadt Münster hingegen ist ein Beispiel dafür, dass selbst der Verlust eines global agierenden Unternehmens nicht zum Niedergang einer Stadt oder einer Region führen muss. Die mit einem Sitz in Münster ansässige und auf Druck der Europäischen Union komplett umgestaltete Westdeutsche Landesbank Girozentrale hat sich in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend nach Düsseldorf orientiert. In Münster ist im Wesentlichen die LBS Westdeutsche Landesbausparkasse als früherer Unternehmensbereich der WestLB verblieben. Die Zukunftsperspektiven für die Stadt sind dennoch von der Prognos AG als überdurchschnittlich gut bewertet worden.

Welche Entfaltungsmöglichkeiten sich grundsätzlich für Kommunen ergeben oder ergeben können, ohne gleich zum Sitz eines schwergewichtigen „Global Player“ werden zu müssen, verdeutlicht ein Blick auf die Stadt Ulm. Sie hat in den letzten Jahren einen bemerkenswerten Aufstieg von einem Sanierungsfall zur Wissenschaftsstadt vollzogen. Beachtlich ist auch die Entwicklung des Landkreises Vechta. Dank eines ausgeprägten Branchen-Mixes gilt der Landkreis gegenwärtig als einer der wirtschaftlich stärksten Regionen nördlich der Mainlinie.

Trotz der Behutsamkeit, mit der das Verhältnis zwischen Kommunen und „Global Playern“ letztlich bewertet werden muss, besteht kein Zweifel daran, dass überall dort, wo sie aufeinander treffen und einen gemeinsamen Ort „benutzen“, eine Art symbiotisches Verhältnis besteht. Damit ist noch nichts über den Charakter dieses Verhältnisses ausgesagt. Insbesondere gilt dies für die Art und Weise,

in der die „natürliche Differenz“ zwischen Verwaltung und Wirtschaft im Hinblick auf Interessen, Zielsetzungen, Denk- und Arbeitsweisen überwunden wird. Es lohnt sich deshalb, einen Blick auf die prinzipiellen Möglichkeiten zu werfen (Bellers 1990, S. 81 f.):

- Wird das Ökonomische als zentraler Erklärungsgrund für die soziale und politische Entwicklung einer Gesellschaft angesehen, dann überlagert die Macht von Unternehmen – und erst recht die Macht von „Global Playern“ – nahezu zwangsläufig die Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten von Kommunen. Das Spannungsverhältnis zwischen kommunaler Politik und Unternehmensführung lässt sich dann nur unter Berücksichtigung des bestehenden Basis/Überbau-Verhältnisses bewältigen.
- Wird hingegen ein Übergewicht des Politischen gegenüber dem Wirtschaftlichen angenommen, dann kommt den Kommunen eine eigenständige verantwortungsvolle Rolle bei der Formulierung und Durchsetzung lokaler und regionaler gesellschaftlicher Ziele zu. Städte und Stadtregionen sind in diesem Fall gegenüber der Wirtschaft und gegenüber „Global Playern“ nicht wehrlos, sondern durchaus in der Lage, nach eigenem Ermessen verbindliche Entscheidungen zu treffen.
- Nicht zuletzt lassen sich kapitalistische Marktwirtschaft und moderne Verwaltung als Momente eines übergreifenden sozio-historischen Prozesses verstehen. Kommunen und „Global Player“ sind in diesen Prozess gleichermaßen eingebunden. Sie sind deshalb auch nicht restlos frei in ihren Entscheidungen, sind aufeinander angewiesen und doch gleichzeitig zu eigenständigem Handeln aufgerufen. Wer dabei im Konfliktfall obsiegt – ob Wirtschaft oder Verwaltung –, lässt sich nicht mit Bestimmtheit vorhersagen. Eine eindeutige Antwort auf die Machtfrage ist nicht möglich.

Der zuletzt genannte Ansatz erscheint im Zeitalter der Globalisierung zunehmend plausibel. Denationalisierung und Machtdispersion sind ebenso Kennzeichen der weltgesellschaftlichen Transformation wie Entgrenzung und Verflechtung (Robert 2003, S. 21 ff.). Der Hinweis auf einen „new medievalism“ (Anderson 1995, S. 65 ff.), in dem sich die staatlich-territorialen Systeme die Loyalität ihrer Bürger mit anderen Autoritäten – seien es solche lokaler oder weltgesellschaftlicher Art – teilen müssen, ist zutreffend. Die Antwort auf diese Herausforderung heißt – wie an anderer Stelle bereits angesprochen – „Governance“. Dabei handelt es sich um ein liberales Konzept der Entscheidungsfindung. Es basiert auf einem doppelten Paradigma, dem Paradigma der Marktwirtschaft und dem Paradigma der Demokratie. Im Kern umfasst „Governance“ „... sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse angesehen werden“ (Stiftung Entwicklung und Frieden 1995, S. 4 ff.).

Diese akteurspolypolistische Sichtweise, die zudem von multiplen Entscheidungsstrukturen ausgeht, trifft auch und gerade auf das Verhältnis zwischen Kommunen und „Global Playern“ zu. Selbstredend sind Städte und Gemeinden nicht in der Lage, „Systementscheidungen“ für oder gegen die Marktwirtschaft, für oder gegen das „kapitalistische System“ zu treffen. Ebenso selbstverständlich sind „Global Player“ Bestandteile einer internationalen Ordnung – nach Meinung ihrer Kritikerinnen und Kritiker vielleicht auch internationalen Unordnung –, die sie aus eigener Kraft nicht umzustößen vermögen. Im Übrigen sind aber die konkreten Ausgangsbedingungen, die das Verhältnis zwischen Verwaltung und Wirtschaft, zwischen Kommunen und „Global Playern“ bestimmen, derart unterschiedlich, dass eine generelle Aussage nach dem Motto „Der eine ist des anderen Untertan“ nicht möglich ist. Im dezentral und subsidiär verfassten politischen System Deutschlands besteht trotz offensichtlicher Differenz zwischen öffentlicher Verwaltung und privater Wirtschaft so etwas wie eine auf Multilateralismus beruhende Kooperationskultur. Diese variiert von Fall zu Fall. Sie hängt nicht zuletzt ab vom jeweiligen Interesse der Kommunen und Unternehmen.

In diesem Zusammenhang ist von erheblicher Bedeutung, dass „Global Player“ nicht gleich „Global Player“ ist. Weltweit operierende Unternehmen sind vielmehr unterschiedlich strukturiert und verfolgen unterschiedliche Strategien. Früher galt die Zentralisierung von Entscheidungen in Verbindung mit der Mobilität des Kapitals als Hauptursache für den nicht aufzuholenden Machtvorsprung von Weltkonzernen gegenüber lokal gebundenen Institutionen und Akteuren (Flecker 2000, S. 1). Dem steht in wachsendem Maß die Erkenntnis gegenüber, dass der Ort Macht besitzt (Sennett 1998, S. 188; Sassen 2001, S. 10 ff.; Wissen 2001, S. 76 ff.). Begründet wird diese Auffassung unter anderem mit unterschiedlichen Organisationsmustern, denen die Unternehmen folgen. Vertikal integrierte, zentral gesteuerte „Global Player“ sind im Regelfall durch weltweite Standardisierung und Arbeitsteilung gekennzeichnet. McDonald's ist zum Inbegriff für diesen Unternehmenstypus geworden. Die Standortwahl und das Verhalten dieser Unternehmen richten sich in erster Linie nach relativen Kosten und nach dem Marktzugang. Unternehmen dieser Art sind in der Tat kommunal schwer beeinflussbar. Dies trifft aber nicht für solche „Global Player“ zu, die in Form wirtschaftlich weitgehend eigenständiger Einheiten im Hinblick auf Markt, lokale Ressourcen oder politische Beziehungen aufgestellt sind. In diesen Unternehmen ist das örtliche Management nicht nur Vollzugsgehilfe der Konzernzentrale, sondern hat auch die Funktion eines lokalen Akteurs, der im Extremfall sogar versuchen kann, sich in Koalition mit ortsgebundenen Mitspielern gegen die Zentrale durchzusetzen. Machtpotenziale, die auf unterschiedlichen Unternehmensstrukturen und -strategien beruhen – etwa der internen Arbeitsteilung, der Kooperationsbeziehungen und des Managementsystems –, haben also durchaus Auswirkungen auf das Verhältnis von Kommunen und „Global Playern“ (Flecker 2000, S. 18 ff.).

Das Selbstverständnis, mit dem weltweit tätige Unternehmen ihren Kommunen in Deutschland gegenüber treten, findet sich in zahlreichen Aussagen zu einer gemeinsamen gesellschaftlichen Verantwortung. Nach Auffassung des Siemens-Konzerns hat jedes Unternehmen als Teil der Gesellschaft die Verpflichtung, seinen Part zum Gemeinwesen beizusteuern. „Corporate Citizenship“ ist für Siemens der Versuch, diesen Beitrag zu leisten, allerdings mit einem bemerkenswerten Zusatz: „Unser Ziel ist eine Win-Win-Situation für alle Partner. Es geht nicht um Wohlfahrt und Fürsorge, sondern um Vorteile für alle Beteiligten – auch für das Unternehmen“ (Siemens AG 2004).

Diese Aussage verweist unmissverständlich auf die dominante Zielsetzung: das Interesse des Unternehmens. Nicht weit von dieser Position zur gesellschaftlichen Mitverantwortung entfernt ist der Volkswagen-Konzern. Für ihn geht es zuallererst darum, sich erfolgreich am Markt zu behaupten. Zugleich sieht er sich aber an allen Standorten, an denen er vertreten ist, als dialogorientierten Partner von Politik und Gesellschaft. Das „Wie“ ist dabei besonders aufschlussreich: „Im Strukturwandel der Automobilindustrie übernehmen wir die Verantwortung für die Regionen der Konzern-Standorte“ (Volkswagen AG 2004), heißt es lapidar. Dass diese Verantwortung in die Hand gewählter politischer Repräsentanten gehört und nicht in die Hand einzelner Unternehmerpersönlichkeiten oder Manager, wird nicht thematisiert. Insgesamt zeigt sich, dass es den „Global Playern“ bei ihrem gesellschaftlichen Engagement nicht primär um ein philanthropisches Engagement geht – und auch gar nicht gehen kann –, sondern um ureigene, auf dem Prinzip des „Shareholder-Value“ beruhende Konzerninteressen. Diese sind allerdings dem lokalen Interesse nicht unbedingt entgegengesetzt. In vielen Fällen kann eher Interessenparallelität unterstellt werden. Aus der Sicht des BASF-Konzerns stellt sich diese Situation wie folgt dar: „Das Umfeld unserer Standorte spielt für unseren Erfolg eine wichtige Rolle: Nur mit dem Vertrauen und der Unterstützung durch unsere Nachbarn können wir erfolgreich tätig sein. Daher arbeiten wir an allen Standorten daran, als verlässlicher Partner und attraktiver Arbeitgeber anerkannt zu werden, der seine soziale Verantwortung wahrnimmt“ (zit. nach Giersberg 2004b, U 3).

Was die Seite der Städte und Stadtregionen angeht, sind diese ihrerseits gezwungen, soweit wie möglich geeignete Rahmenbedingungen für die Wirtschaft und damit für die Entfaltung des örtlichen Wohlstands zu schaffen. Sie müssen dies tun, um der erwähnten „Macht des Ortes“ auf Dauer tatsächlich gerecht werden zu können. Die Umsetzung der in Deutschland weit vorangeschrittenen Urbanisierung in wirtschaftlichen Fortschritt, ihre Anpassung an ökologisch nachhaltige Formen der Entwicklung und die Begrenzung sozialer Benachteiligungen sind zentrale Aufgaben der Entscheidungsakteure auf kommunaler Ebene. Die Informationsrevolution führt dabei Städte und Stadtregionen in immer komplexere

globale Systeme gegenseitiger Beeinflussung und Abhängigkeit hinein. Was daraus entsteht, ist eine neue Form internationaler Arbeitsteilung, und zwar auf kommunaler Basis (Hall/Pfeiffer 2000, S. 7).

Das „Zauberwort“ für Städte und Stadtregionen im 21. Jahrhundert heißt Wirtschaftsförderung. Dabei handelt es sich keineswegs um ein klassisches kommunales Betätigungsfeld. Es ist aber unverzichtbar, um das Spannungsverhältnis zwischen öffentlicher Verwaltung und privater Wirtschaft angesichts wachsender Abhängigkeit voneinander im Sinne der angesprochenen Kooperationskultur dauerhaft zu überbrücken. In vielen Gemeinden ist Wirtschaftsförderung längst zur „Chefsache“, also zur prioritären Angelegenheit des Bürgermeisters geworden. Der Deutsche Städtetag spricht von der Notwendigkeit zur Herstellung eines Verbundes zwischen Wirtschaft und Stadtpolitik. Dafür sieht er im Wesentlichen zwei Betätigungsfelder (Deutscher Städtetag 2003, S. 84 ff.):

- Das eine Betätigungsfeld liegt im Vorfeld der örtlichen Wirtschaftsförderung. Es geht um die koordinierte Einflussnahme von Wirtschaftsverbänden und kommunalen Interessenvertretungen auf die Rahmenbedingungen lokaler Standortpolitik. Diese werden in der Tat in erheblichem Umfang jenseits der Städte und Stadtregionen gesetzt, sei es bei der Steuerpolitik, bei den Lohnnebenkosten oder bei der Arbeitsmarktpolitik. Die Entwicklung gemeinsamer Positionen und Strategien hält der Deutsche Städtetag hier im übereinstimmenden Interesse von Kommunen und Unternehmen – „Global Player“ inbegriffen – für sachlich geboten.
- Das andere Betätigungsfeld betrifft direkt die örtliche Wirtschaftsförderung. Ein moderner Begriff dafür ist Stadtmarketing. Gemeint ist damit eine ganzheitliche strategische Entwicklung von Kommunen, die nicht die Distanz, sondern die Nähe zur Wirtschaft sucht. Als integrierte Stadtentwicklungspolitik zielt Stadtmarketing sowohl auf die Verbesserung der Standortqualität für die Wirtschaft als auch auf die Erhöhung der Lebensqualität für die Bewohner und Besucher einer Stadt und darüber hinaus auf die Effektivierung von Verwaltung und Politik (Robert 2002, S. 1 f.).

Trotz nach wie vor spürbarer Distanz zwischen öffentlicher Verwaltung und privater Wirtschaft, trotz keineswegs immer deckungsgleicher Interessen sind Kommunen und Unternehmen im Zeitalter der Globalisierung mehr denn je aufeinander angewiesen. Sie müssen ihr Potenzial an Übereinstimmungen erkennen und auf der Basis entsprechender Schnittmengen zusammenarbeiten. Dabei geht es um die bewusste Schaffung von Innovationsnetzwerken, die im Rahmen weltweiter Konkurrenz die Herausbildung clusterspezifischer lokaler Wettbewerbsvorteile erlauben (Messner/Meyer-Stamer 1993, S. 100 ff.). Insbesondere müssen die für bestimmte Wertschöpfungsketten notwendigen und differenzierten Kompetenzen vor Ort gebündelt und zwischen diesen Elementen vielfältige, informelle und

formelle Austauschprozesse hergestellt werden (Enquêtékommision 2004, S. 65). Dazu ist eine Ausweitung des Aufgabenspektrums bisheriger kommunaler Wirtschaftsförderung notwendig: Konzentrierte diese sich bis weit in die 1970er-Jahre auf die Erschließung von Gewerbeflächen und die Bereitstellung wirtschaftsnaher Infrastruktur sowie die Ansiedlung neuer und die Umsiedlung vorhandener Unternehmen, geht es angesichts des Sprungs in die Wissens- und Informationsgesellschaft nunmehr auch um Technologieförderung und Technologietransfer, um Existenzgründungen und Risikokapital, um den Generationenübergang in den Betrieben, um Schul- und Bildungsangebote, Kultur und Freizeit sowie – *last but not least* – um ein allgemein „wirtschaftsfreundliches Klima“.

Da die Verhältnisse zwischen Städten und Stadtregionen auf der einen Seite und Unternehmen – einschließlich der „Global Player“ – auf der anderen Seite sich von Fall zu Fall unterscheiden, muss die notwendige Kooperation den jeweiligen Bedingungen entsprechend gestaltet werden. Die Folge waren in der Vergangenheit unterschiedliche Ausprägungen von Macht zwischen Kommunen und „Global Playern“. Dies wird auch in Zukunft nicht anders sein. München als bayerische Landeshauptstadt mit über einer Million Einwohnern und als mit Abstand größter Versicherungsplatz Deutschlands kann gegenüber ortsansässigen „Global Playern“ naturgemäß anders agieren als Wolfsburg gegenüber dem Volkswagenkonzern. Für die niedersächsische Automobilstadt gilt trotz Diversifizierung des Wirtschaftsstandortes immer noch der Spruch: „Was gut ist für das [VW-]Werk, ist gut für die Stadt“ (Tessin o. J., S. 1 ff.). Wiederum in einer anderen Situation befindet sich die Gemeinde Neckarsulm. Mit 27 500 Einwohnern eine Kleinstadt verfügt sie über rund 29 000 Arbeitsplätze. Die Schwarz-Gruppe als fünftgrößtes deutsches Handelsunternehmen mit über 500 Filialen hat ihren Sitz in Neckarsulm. Größter Arbeitgeber am Ort ist mit rund 13 500 Beschäftigten aber die Audi AG. Fazit dieser wenigen Hinweise ist die Bestätigung großer Unterschiede in der Relation zwischen Kommunen und „Global Playern“. Vielfalt bei der Bewältigung der Aufgabe, das Spannungsfeld zwischen lokaler Verwaltung und ortsansässiger Wirtschaft zu überbrücken, ist deshalb zwingend angesagt. Sowohl Kommunen als auch Unternehmen sind darauf angewiesen, wenn es zu einem fruchtbaren Wechselverhältnis kommen soll.

Literatur

Anderson, James (1995), The Exaggerated Death of the Nation-state, in Ders./Brook, Chris/Cochrane, Allan (Hrsg.), *A Global World? Re-ordering Political Space*, Oxford/New York, S. 65–106.

Beck, Ulrich (1997), *Was ist Globalisierung?* Frankfurt/M.

- Bellers, Jürgen (1990), Wirtschafts- und Sozialordnung, in: Gerlach, Irene/Robert, Rüdiger (Hrsg.), Politikwissenschaft II. Innenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Münster, S. 80–98.
- Benz, Arthur (2001), Vom Stadt-Umland-Verband zu „regional governance“, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 40. Jg., H. 2, S. 55–71.
- Citysam (o. J.), Geschichte Essen – Alt- und Frühgeschichte; www.citysam.de/essen/geschichte-essen.htm (abgerufen am 25.05.2005).
- Deutscher Städtetag (Hrsg.) (1992) u. (2002), Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 79. u. 89. Jg., Köln/Berlin.
- Deutscher Städtetag (2003), „Die Stadt der Zukunft“, in: Ders. (Hrsg.), Städte sind Zukunft. Dokumentation der 32. ordentlichen Hauptversammlung in Mannheim, Berlin/Köln, S. 74–98.
- Enquêtekommision „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ (2002), Schlussbericht vom 13. Mai, Bundestags-Drucks. 14/9200.
- Enquêtekommision „Zukunft der Städte“ des Landtags NRW (2004), Schlussbericht vom 28. Juni, Landtags-Drucks. 13/5500.
- Erklärung von Kommunen zur Unterstützung von Attac Deutschland (o. J.).
- Flecker, Jörg (2000), Transnationale Unternehmen und die Macht des Ortes, in: Dörrenbächer, Ch./Plehwé, D. (Hrsg.), Grenzenlose Kontrolle? Organisatorischer Wandel und politische Macht multinationaler Unternehmen, Berlin, S. 1–24.
- Frey, Rainer (2004), Verwaltung als Projekt – Modernisierung zwischen Kontinuität und Wandel, in: Robert, Rüdiger/Kevenhörster, Paul (Hrsg.), Kommunen in Not. Aufgaben- und Finanzverantwortung in Deutschland. Festschrift zur Vollendung des 65. Lebensjahres von Norbert Konegen, Münster/New York/München/Berlin, S. 75–90.
- Fürst, Dietrich (2003), Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9, S. 441–450.
- Giersberg, Georg (2004a), Die 100 größten Unternehmen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Beilage, Nr. 154 vom 06. Juli, U 1–3.
- Giersberg, Georg (2004b), Engagement für den gesellschaftlichen Frieden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Beilage, Nr. 154 vom 06. Juli, U 3.
- Hahn, Alois/Schubert, Hans-Achim/Siewert, Hans-Jörg (1979), Gemeindeforschung. Eine Einführung, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz.
- Hall, Peter/Pfeiffer, Ulrich (Hrsg.) (2000), Weltbericht für die Zukunft der Städte Urban 21. Ausgearbeitet von der Weltkommission „Urban 21“, Berlin.
- Messner, Dirk/Meyer-Stamer, Jörg (1993), Die nationale Basis internationaler Wettbewerbsfähigkeit, in: NORD-SÜD aktuell, 7. Jg., H. 1, S. 98–111.
- Münzenmaier, Werner (2002), Wirtschaftskraft deutscher Großstädte mit über 500 000 Einwohnern – Struktur und Entwicklung der Bruttowertschöpfung 1980 bis 1996 bzw. 2000, Vortrag bei der Deutschen Statistischen Gesellschaft am 09. Oktober; www.dstatg.de (abgerufen am 06.06.2005).
- Positionspapier der Anti-WTO-Gruppe Zürich (o. J.), Globalisierung, Neoliberalismus, WTO, S. 1–4; www.thur.de/philo/globalisierung.htm (abgerufen am 24.05.2005).
- Prognos Zukunftsatlas (2004); www.prognos.com/zukunftsatlas (abgerufen am 01.06.2005).

- Robert, Rüdiger (2002), Städtjubiläen im 21. Jahrhundert – zeitgemäß oder antiquiert? In: Heimatpflege in Westfalen, 15. Jg., H. 2, S. 1–3.
- Robert, Rüdiger (2003), Globalisierung als Herausforderung des politischen Systems, in: Ders. (Hrsg.), Bundesrepublik Deutschland – Politisches System und Globalisierung. Eine Einführung, Münster/New York/München/Berlin, S. 21–40.
- Sassen, Saskia (2001), „Global City“. Einführung in ein Konzept und seine Geschichte, in: Peripherie. Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt, 21. Jg., Nr. 81/82, S. 10–31.
- Schnellecke, Rolf (o. J.), Höchststand der Beschäftigten; www.wolfsburg.de/news/040823-00141/index.html (abgerufen am 01.06.2005).
- Sennett, Richard (1998), Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus, Berlin.
- Stadt Erlangen Online; www.erlangen.de (abgerufen am 26.05.2005).
- Siehler, Bernd A. (1999), The Rise and Fall of Global Players in Construction – A UK Perspective, in: International Journal for Construction Marketing, Bd. 1, H. 2; www.brookes.ac.uk/other/conmark/IJCM/issue_02/010201.html (abgerufen am 27.05.2005).
- Siemens AG (2004), Unsere Leitlinien; www.siemens.de (abgerufen am 01.06.2005).
- Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.) (1995), Nachbarn in Einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik, Bonn.
- Tessin, Wulf (o. J.), „Was gut ist für das Werk, ist gut für die Stadt“. Kommunalpolitik in der Volkswagenstadt, S. 1–9; www.dhm.de/ausstellungen/aufbau_west_ost/katlg12.htm (abgerufen am 24.06.2005).
- Thranhardt, Dietrich (2004), Die Zukunftsfähigkeit der Stadt in Vergangenheit und Gegenwart, in: Erlanger Forschungen, Sonderreihe Bd. 10, S. 211–224.
- Volkswagen AG (2004), Corporate Responsibility; www.volkswagen-ag.de (abgerufen am 09.06.2005).
- Wissen, Markus (2001), „Global Cities“, urbane Regime und Regulation. Zur Debatte über städtische Transformationsprozesse, in: Peripherie. Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt, 21. Jg., Nr. 81/82, S. 76–94.
- Zangl, Bernhard/Zürn, Michael (2004), „Make Law, Not War“: Internationale und transnationale Verrechtlichung als Baustein für Global Governance, in: Dies. (Hrsg.), Verrechtlichung – Baustein für Global Governance? Eine Welt (Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 18), Bonn, S. 12–45.

Autorinnen und Autoren

Dr. Stephan Articus, Hauptgeschäftsführer, geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städtetages (DST), Köln/Berlin, E-Mail: stephan.articus@staedtetag.de

Gérard Collomb, Bürgermeister von Lyon, Präsident der Communauté Urbaine du Grand Lyon, Senator (Rhône-Alpes), Vizepräsident von EUROCITIES, E-Mail: gerard.collomb@mairie-lyon.fr

Prof. Dr. Josef Esser, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main, Politikwissenschaft und politische Soziologie mit dem Schwerpunkt Staats- und Planungstheorie, E-Mail: esser@soz.uni-frankfurt.de

Dr. Martin Gornig, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, stv. Leiter der Abteilung Innovation, Industrie, Dienstleistung; Mitglied des Georg-Simmel-Zentrums für Metropolenforschung der Humboldt-Universität zu Berlin, E-Mail: mgornig@diw.de

Dr. Michael Häupl, seit 1994 Bürgermeister und Landeshauptmann von Wien, Präsident des Österreichischen Städtebundes sowie seit Dezember 2004 Präsident des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), E-Mail: buergermeister@magwien.gv.at

Dr. Werner Heinz, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin, Arbeitsbereich Köln, E-Mail: heinz@difu.de

Prof. Dr. Stephan Hobe, Universität zu Köln, Lehrstuhl für Völkerrecht, Europarecht, Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht, E-Mail: Sekretariat-Hobe@uni-koeln.de

Prof. Dr. Rüdiger Robert, stv. Direktor des Instituts für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster; Mitglied im Rat der Stadt Telgte seit 1975; seit 1981 Mitglied der Landschaftsversammlung Westfalen-Lippe, E-Mail: robertr@uni-muenster.de

DEUTSCHE ZEITSCHRIFT FÜR KOMMUNALWISSENSCHAFTEN

versteht sich als Forum für alle an der Stadt- und Gemeindeforschung beteiligten kommunalwissenschaftlichen Disziplinen.

In ihren Beiträgen befassen sich in- und ausländische Autorinnen und Autoren mit Fragen von aktueller Bedeutung für die kommunale Praxis und den kommunalen Erfahrungsaustausch.

Die Buchbesprechungen stellen eine Orientierungshilfe im kommunalen Schrifttum dar.

Die Zeitschrift wendet sich nicht nur an Fachwissenschaftlerinnen und Fachwissenschaftler, sondern bietet auch Leserinnen und Lesern aus der Kommunalpolitik und der Praxis in den Stadtverwaltungen notwendige Informationen.

Bezugsbedingungen:

Die Zeitschrift erscheint in zwei Halbjahresbänden. Das Jahresabonnement kostet 35,- Euro zuzüglich Versandkosten.

ISSN 1617-8203

Die englischsprachige Fassung der Zeitschrift ist unter dem Titel „German Journal of Urban Studies“ im Internet (www.difu.de) zugänglich.

Bitte ausschneiden oder kopieren

BESTELLCOUPON

einsenden an:

Deutsches Institut für Urbanistik
Postfach 12 03 21, 10593 Berlin

oder per Fax:

030 / 39 001 275

Ich (wir) abonniere(n) die Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften zum Jahresabonnementspreis von 35,- Euro zuzüglich Versandkosten. Die Zeitschrift erscheint in zwei Halbjahresbänden. Kündigung des Abonnements sechs Wochen vor Jahresende beim Deutschen Institut für Urbanistik, Postfach 12 03 21, 10593 Berlin.

Name/Vorname: _____

Straße: _____

PLZ/Ort: _____

Datum: _____ Unterschrift: _____

Diese Bestellung kann innerhalb von 14 Tagen nach Absendung des Bestellcoupons schriftlich beim Deutschen Institut für Urbanistik widerrufen werden. Zur Wahrung der Frist genügt die rechtzeitige Absendung des Widerrufs innerhalb dieses Zeitraums (Datum des Poststempels).

Datum: _____ Unterschrift: _____

