

Saller, Raymond:

Makroregionale Strategien als Katalysator der Weiterentwicklung des europäischen Mehrebenensystems?

URN: urn:nbn:de:0156-4158090



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 187 bis 205

Aus:

Chilla, Tobias; Sielker, Franziska (Hrsg.):
**Grenzüberschreitende Raumentwicklung Bayerns
Dynamik in der Kooperation – Potenziale der Verflechtung**

Hannover 2018

Arbeitsberichte der ARL 23

Raymond Saller

MAKROREGIONALE STRATEGIEN ALS KATALYSATOR DER WEITERENTWICKLUNG DES EUROPÄISCHEN MEHREBENENSYSTEMS?

Gliederung

- 1 Bedeutungsgewinn der Städte im europäischen Mehrebenensystem
 - 1.1 Das Partnerschaftsprinzip der EU
 - 1.2 Unterschiedliche institutionelle Verankerung der subnationalen Gebietskörperschaften
- 2 Der Einfluss der Städte auf die europäische Integration
- 3 Neue Dynamiken durch die Etablierung von Makroregionen und die Umsetzung der Urbanen Agenda
 - 3.1 Makroregionale Strategien als Katalysator der Aufwertung der Stellung der Städte?
 - 3.2 Die Urbane Agenda und der Bedeutungsgewinn der Städte im europäischen Mehrebenensystem
 - 3.3 Verpasste Chancen?
- 4 Fazit
Literatur

Kurzfassung

Seit der Einführung des Partnerschaftsprinzips im Rahmen der Regionalpolitik der Europäischen Union 1988 wurde die Rolle der Städte im europäischen Mehrebenensystem schrittweise gestärkt. Heute sind die Städte Europas zentrale Akteure im Rahmen der Umsetzung der Regionalpolitik der EU, es wird ihnen eine Schlüsselfunktion zugeschrieben. Parallel zu der damit verbundenen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wurde durch die ausdrückliche Anerkennung der lokalen und regionalen Selbstverwaltung in den europäischen Grundlagenverträgen (Vertrag von Lissabon, Pakt von Amsterdam) die Rolle der Städte im europäischen Mehrebenensystem auch politisch gestärkt. Europas Kommunen wurde es dadurch ermöglicht, gemeinsam mit der Europäischen Kommission und Vertretern der Mitgliedstaaten an strategischen Positionspapieren zu zukünftigen Gesetzesvorhaben mitzuarbeiten. Parallel hierzu wurden mit der Einrichtung von Makroregionen erstmalig Plattformen zur Ausgestaltung der sektoralen und geographisch an den entsprechenden Regionen orientierten Politik eingeführt. Damit wurde den Städten in diesen Räumen eine Schlüsselrolle bei der Ausgestaltung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zugewiesen. Sollten die Städte des Kontinents diese Möglichkeiten aktiv und erfolgreich nutzen, hätten sie die Chance, sich dauerhaft als vierte Ebene im europäischen Mehrebenensystem zu etablieren und ihre Stellung in den jeweiligen Nationalstaaten und im europäischen Institutionengefüge auszubauen. Die Angleichung der intrastaatlichen Strukturen wird als wichtigste Voraussetzung dafür gesehen, dass die Kommunen als Akteure im politi-

schen Mehrebenensystem besser als bislang ihre Interessen artikulieren können und somit in der EU mehr Einfluss gewinnen. Am Beispiel der Landeshauptstadt München kann jedoch gezeigt werden, dass die Stadtpolitik oftmals nur zögerlich begreift, welche Chancen die Urbane Agenda und makroregionale Strategien für Europas Städte bedeuten.

Schlüsselwörter

Makroregionale Strategie – grenzüberschreitende Zusammenarbeit – EU-Regionalpolitik – Rolle der Städte – Urbane Agenda – München – Europa der Städte

Macroregional strategies as a catalyst for the further development of the European multi-level governance system?

Abstract

Since the establishment of the partnership principle within EU regional policy in 1988, the position of the cities in the European multi-level governance system has been progressively strengthened. Today, the cities of Europe are central actors with key functions in the implementation of EU regional policy. In parallel to the associated international co-operation, the explicit recognition of local and regional self-government in the European basic treaties (Treaty of Lisbon, Pact of Amsterdam) politically strengthened the role of the cities in the European multi-level governance system. This made it officially possible for European municipalities to co-operate with the European Commission and representatives of member states to draw up strategic position papers for future legislative initiatives. At the same time the establishment of macro-regions introduced a framework for the sectoral and geographical adaptation of policies to suit the regions in question. A key role in cross-border co-operation was thus assigned to the cities in the macro-regions. If European cities actively pursue these opportunities they have a chance to establish themselves as the fourth level in the European multi-level governance system and to strengthen their position within the national states and the European institutional framework. The City of Munich provides an example of how urban policy is, however, often slow to understand the opportunities offered by the Urban Agenda and macro-regional strategies for European cities.

Keywords

Macro-regional strategy – cross-border co-operation – EU regional policy – role of the cities – Urban Agenda – Munich – Europe of the cities

1 Bedeutungsgewinn der Städte im europäischen Mehrebenensystem

Die Aufwertung der Rolle der Städte lässt sich im Verlauf der europäischen Integration durch mehrere Tatbestände umschreiben. Zum einen wurden die Städte stärker bei der Planung und Umsetzung der europäischen Regionalpolitik einbezogen. Dies nahm seinen Anfang mit der Einführung des Partnerschaftsprinzips zur Umsetzung der europäischen Strukturpolitik (vgl. Poth-Mögele 1993) und fand seinen vorläufig-

gen Abschluss im Barca-Bericht des Europäischen Parlaments (Barca 2009), der den Städten eine herausragende Rolle bei der erfolgreichen Umsetzung der Regional- und Kohäsionspolitik der EU zuschreibt (vgl. auch Servillo/Atkinson/Russo 2011: 351). Als Reaktion auf die Vertiefung der europäischen Integration durch den Maastrichter Vertrag von 1992 wurde der Ausschuss der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften¹ gegründet, der den Städten und Regionen des Kontinents erstmals eine – wenngleich auch nur beratende – Beteiligung an der Politik der EU zubilligt (vgl. Saller 1999: 200 f.). Im Vertrag von Lissabon (2007) wurden die Städte erstmals als wichtige Akteure in den Grundlagenverträgen zur EU erwähnt.² Dennoch hat sich an der institutionellen Verankerung im europäischen politischen Mehrebenensystem seit der Etablierung des Ausschusses der Regionen nur wenig geändert. Die Etablierung von Makroregionen seit 2009 (vgl. Ahner 2016: ix) ermöglicht den Städten stärkere Mitgestaltungsmöglichkeiten, die in Kapitel 3.1 vorgestellt werden. Mit dem Pakt von Amsterdam (2016) und der Umsetzung der Urbanen Agenda wurden die Kommunen von der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten der EU erstmals eingeladen, auf 12 strategischen Feldern aktiv an der Fortentwicklung der europäischen Integration mitzuwirken. Dieser Prozess wird in Kapitel 3.2 näher beleuchtet. Damit eröffnen sich auch historische Chancen der politischen Partizipation, die es zu nutzen gilt. Hierauf wird in Kapitel 3.3 näher eingegangen.

Darüber hinaus ist auch eine Aufwertung der Städte durch die Globalisierung festzustellen, die ihnen in ihrer Funktion als *globalizing cities* einen wichtigen Beitrag bei der wirtschaftlichen Entwicklung einräumt (vgl. Amen/Toly/McCarney et al. 2011: 1). Hierauf soll aber hier nicht weiter eingegangen werden.

Zunächst wird das Partnerschaftsprinzip im Rahmen der EU-Strukturpolitik vorgestellt. In einem weiteren Schritt werden dann institutionelle Veränderungen analysiert, um beurteilen zu können, welche neuen Spielräume sich den Städten dadurch eröffnen. Darauf aufbauend werden die beiden neuen politischen Initiativen – Bildung von Makroregionen und Urbane Agenda – skizziert und Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung des institutionellen Gefüges herausgearbeitet. Bei der Umsetzung der makroregionalen Strategien setzt die Europäische Kommission auf Plattformen, in denen alle relevanten regionalen Stakeholder zusammenarbeiten. Beide Ansätze weisen den Städten eine wichtige Funktion bei der grenzüberschreitenden Kooperation zu, die so vor Jahren noch nicht denkbar war (Europäische Kommission 1997: 17 f.). Am Beispiel der Stadt München kann man deutlich machen, dass nur dann die Rolle der Städte im Mehrebenensystem gestärkt werden kann, wenn die Städte die historische Chance nutzen und sich aktiv am politischen Prozess beteiligen.

1 Im Folgenden als Ausschuss der Regionen (AdR) bezeichnet.

2 Seit dem Vertrag von Lissabon sind die Städte der EU explizit in den europäischen Grundlagenverträgen erwähnt. Zugleich hat die Generaldirektion „Regionales“ Städtepolitik als eigenständiges Politikfeld eingerichtet.

1.1 Das Partnerschaftsprinzip der EU

Generell sind die Organe der Europäischen Union dem Prinzip der Nichteinmischung in intrastaatliche Strukturen verpflichtet (vgl. Saller 1999: 251).³ Von diesem Grundsatz ist die Europäische Kommission erstmals 1988 mit der Einführung des Partnerschaftsprinzips (vgl. Poth-Mögele 1993) im Rahmen der Umsetzung der Strukturpolitik der EU abgewichen. Mittels der Einbeziehung regionaler und lokaler Partner versuchte die Europäische Kommission den Graben zwischen den verschiedenen politischen Ebenen bei der Umsetzung der europäischen Politik vor Ort zu überwinden (vgl. Charbit/Michalun 2009). Mit dem Partnerschaftsprinzip beschneidet die Europäische Kommission die Freiheitsgrade der Mitgliedstaaten, indem sie ihnen die Einbeziehung der regionalen und lokalen Akteure bei der Planung und Umsetzung der EU-Strukturfonds vorschreibt (Europäische Kommission 2012: 3). Damit wird vor allem die Rolle der Zentralstaaten beschnitten, autonom die europäische Regionalpolitik nach nationalen Vorgaben umzusetzen.⁴ Huszak (2010: 78) konnte im Rahmen der Untersuchung verschiedener ungarischer Regionen zeigen, dass das Zusammenspiel der nationalen, regionalen und lokalen Behörden maßgeblich dafür verantwortlich ist, wie erfolgreich Regionen von den vielfältigen europäischen Fördermitteln profitieren können. Damit trägt das Partnerschaftsprinzip zur erfolgreichen Umsetzung der Europäischen Regionalpolitik und zur Absorption der europäischen Fördermittel bei. Die mit der Einbeziehung der lokalen Akteure verbundene Effizienzsteigerung legitimiert die Europäische Kommission, in die hierarchische Ordnung der Mitgliedstaaten einzugreifen: „While predicated on the argument that partnerships would improve policy effectiveness, the partnership principle challenged established hierarchical relationships between central and subnational governments“ (Bache 1998: 141). Damit verbunden ist auch die Dezentralisierung ehemals zentralstaatlicher Aufgaben (vgl. Marks 1996: 392). Allerdings gibt es keine identische Umsetzung des Prinzips in allen Mitgliedstaaten. Zwar versucht die Europäische Kommission mit einem ‚Verhaltenskodex‘ (Europäische Kommission 2016) Grundprinzipien zu etablieren, aber ihre Durchsetzungsmöglichkeiten sind bislang auf die Genehmigung der Operationellen Programme beschränkt. So verwundert es nicht, dass selbst in Deutschland die für die Operationellen Programme zuständigen Bundesländer das Partnerschaftsprinzip sehr unterschiedlich auslegen und es keinen anerkannten Standard gibt, was die Beteiligung der Kommunen an der Umsetzung der Strukturpolitik der EU angeht.

3 Das Prinzip der Beachtung der Souveränität der Mitgliedstaaten wird auch in den einschlägigen Veröffentlichungen der Europäischen Kommission betont, wie beispielsweise im Weißbuch „Europäisches Regieren“ (Europäische Kommission 2001: 10); vgl. auch Keating (2008: 634).

4 Zwar besteht hierzu kein Rechtsanspruch der Beteiligung und das Prinzip wird auch nicht immer stringent umgesetzt. Allerdings müssen die für die Strukturfonds erforderlichen Operationellen Programme der Europäischen Kommission zur Genehmigung vorgelegt werden. Im Rahmen des Genehmigungsprozesses agiert die Kommission oftmals als Anwalt der regionalen und kommunalen Akteure und fordert deren stärkere Berücksichtigung ein. Beispielsweise sah das Operationelle Programm des Europäischen Fonds für Regionalentwicklung (EFRE) für den Freistaat Bayern ursprünglich keine Förderung der Region München vor und musste auf Intervention der Europäischen Kommission überarbeitet werden. In der endgültigen Fassung konnten auch Münchner Akteure Projektvorschläge zur Verminderung der CO₂-Emissionen einreichen.

Parallel zu der Stärkung der Rolle der Städte bei der Umsetzung der EU-Regionalpolitik wurden mit dem Vertrag von Maastricht (1994) die Konsultationsbefugnisse der Kommunen Europas gegenüber den EU-Organen durch die Etablierung des Ausschusses der Regionen (AdR) gestärkt. Damit hat die Europäische Kommission die informellen Kontakte schrittweise zu den Kommunen ausgebaut. Auf dieser Basis kann die „Urbane Agenda“ aufbauen, im Rahmen derer seit 2017 Kommunen und Regionen erstmals gleichberechtigt zusammen mit Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission politische Strategien für ausgewählte Politikfelder entwickeln.⁵

1.2 Unterschiedliche institutionelle Verankerung der subnationalen Gebietskörperschaften

Europa ist geprägt von historisch bedingten unterschiedlichen innerstaatlichen Strukturen und Verwaltungskulturen. Einen guten Überblick über die aktuelle Situation gibt eine vom Rat der Regionen und Gemeinden (CEMR) herausgegebene Zusammenstellung (CEMR 2016). So lassen sich Staaten mit Städten, die über umfangreiche Kompetenzen verfügen, wie beispielsweise Deutschland mit seinem föderalen System, von Zentralstaaten wie beispielsweise Kroatien, in denen die Kommunen eher den Charakter von dezentralen Verwaltungseinheiten haben, unterscheiden. Neben allen Unterschiedlichkeiten sind in den letzten Jahrzehnten auch schrittweise Angleichungstendenzen der intrastaatlichen Strukturen beobachtbar, wie Ladner/Keuffer/Baldersheim (2015: 61 f.) herausgearbeitet haben. Demnach haben vor allem die neuen EU-Mitgliedstaaten⁶ zwischen 1990 und 2014 ihr subnationales politisches System und damit die Regionen und Städte gestärkt. Auch die Europäische Kommission spricht von einem Angleichen der intrastaatlichen Strukturen: „EU member states have generally increased their decentralisation in recent decades – and this is also true of traditionally centralised countries“ (Europäische Kommission 2012: 165). Vor allem osteuropäische Städte haben davon profitiert und konnten ihre Kompetenzen und Ressourcen ausbauen. Die Dezentralisierung der intrastaatlichen Strukturen ist dabei eine Vorgabe der Europäischen Kommission im Rahmen der Beitrittsverhandlungen. So werden im *Acquis Communautaire*, Kapitel 22, Vorgaben zur Mindestausgestaltung der intrastaatlichen Strukturen gemacht, um auch in den neuen Mitgliedstaaten mit Beginn der Mitgliedschaft die europäische Regionalpolitik umsetzen zu können.⁷ Ferner müssen die Beitrittskandidatenstaaten territoriale Abgrenzungen⁸ definieren und entsprechende Verwaltungseinheiten etablieren, die im Einklang mit den europäischen Vorgaben stehen. Mit der einheitlichen Abgrenzung soll es den Mitgliedstaaten erleichtert werden, gemäß den Vorgaben der EU – wie beispielsweise mit der Anwendung des Partnerschaftsprinzips – Mittel der europäischen Strukturfonds erfolgreich abzurufen (vgl. Elias 2008: 484). Sowohl die betroffenen (meist rückständigen) Mitgliedstaaten als auch die Europäische Kommission haben dabei ein essentielles Interesse an der

5 Vgl. <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda> (20.04.2017).

6 Damit sind die seit 2004 in die EU aufgenommenen Staaten aus Ost- und Südosteuropa gemeint, deren Gemeinsamkeit ein zentralistischer Staatsaufbau ist.

7 Vgl. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en (04.05.2018).

8 Gemäß der Nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS).

erfolgreichen Umsetzung der EU-Strukturpolitik. Im Falle der Nichtauszahlung der EU-Fördermittel werden diese den Nettozahlerländern gutgeschrieben und stehen somit den eigentlichen Adressaten nicht mehr zur Verfügung.

Damit ergibt sich zwar noch kein Automatismus des Angleichens, jedoch ein politischer Druck, da Politik und Verwaltung oftmals an dem Abruf europäischer Mittel gemessen werden.⁹ Allerdings kann trotz der von Ladner/Keuffer/Baldersheim (2015) mit ihrem lokalen Autonomie-Index beobachteten Dezentralisierungstendenzen nicht von einer generellen Angleichung der intrastaatlichen Strukturen gesprochen werden (vgl. Hooghe/Keating 1994: 383). Es überwiegen nach wie vor die Unterschiede. Nach Olsen (2007: 81 f.) „has been no revolutionary change in any of the national systems and no significant convergence towards a common institutional model [...]“, da die Vorgaben der EU zu einem großen Teil kompatibel zu den jeweiligen nationalen Strukturen sind.

Die geringe Assimilierung der intrastaatlichen Strukturen dürfte auch der geringen Durchdringungskraft des europäischen Rechts auf die regionalen und lokalen Ebenen geschuldet sein. Sprach der damalige Europäische Kommissionspräsident Jacques Delors noch davon, dass fast 80% der nationalen Gesetze einen europäischen Hintergrund haben (zitiert nach König/Mäder 2008: 439), kamen König/Mäder (2008: 459) nach einer Analyse der deutschen Gesetze zu dem Schluss, dass seit dem Vertrag von Maastricht die Auswirkungen der EU-Gesetzgebung auf die nationalen Regelungen tendenziell abnehmen und man höchstens einen Anteil von 25% nachweisen kann.

Ferner sind auch Gegenteilstendenzen zu der allgemeinen Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben feststellbar. So sind nach Bußjäger (2010) in Österreich eindeutig Zentralisierungstendenzen zu bemerken.

Inzwischen haben sich die Auswirkungen der europäischen Integration in der politikwissenschaftlichen Forschung unter dem Schlagwort „Europäisierung“ als eigener Forschungsstrang etabliert, unter dem viele unterschiedliche Ansätze subsumiert werden können (für einen Überblick vgl. Olsen 2002; Axt/Milososki/Schwarz 2007). Nach Hamedinger/Wolffhardt (2011: 11) führt die Europäisierung zu „generating new opportunities for local policy actors“. Dieser These soll im Weiteren nachgegangen werden.

2 Der Einfluss der Städte auf die europäische Integration

Selbst in föderalen Staaten wie Deutschland fungieren die Länder als „Sachwalter der kommunalen Interessen“ (Saller 1999: 42). Weder das Grundgesetz noch die Verfassungen der Bundesländer enthalten eine ausdrückliche Regelung, wonach Kommunen eine Kompetenz auf dem Gebiet der auswärtigen Gewalt zuteilwird. Die Regelung des Artikel 32 GG verteilt Befugnisse auf dem Gebiet der auswärtigen Gewalt aus-

⁹ Die Europäische Kommission liefert hierfür den nationalen politischen Akteuren eine Argumentationsgrundlage, indem sie die Absorptionsraten regelmäßig veröffentlicht und auf gelungene Beispiele EU-finanzierter Projekte hinweist; vgl. http://ec.europa.eu/regional_policy/de/ (20.04.2018).

schließlich zwischen der Bundes- und der Länderebene. Den Städten verbleiben nur geringe Möglichkeiten, über ihre Verbände (Deutscher Städtetag bzw. Städtetage auf Länderebene) ihre Interessen gegenüber Bundestag und Bundesregierung bzw. Landtag und Landesregierung zu artikulieren und Bundes- und Landespolitik zu beeinflussen (vgl. Arthenstaedt 2011: 17).

Anders sieht es auf der europäischen Ebene aus. Trotz der eingangs erwähnten Heterogenität der intrastaatlichen Strukturen innerhalb der Mitgliedstaaten der EU besitzen die Städte gerade in Europa weitergehende Möglichkeiten, sich in die europäische Politik einzubringen. Europas Städte feierten es als historischen Erfolg, mit dem Vertrag von Maastricht (1992) erstmals als Akteure im europäischen Vertragswerk erwähnt zu werden und offiziell über den Ausschuss der Regionen (AdR) ihre Stellungnahmen bei den europäischen Organen einreichen zu können. Dennoch sollte der Ausschuss der Regionen, von Isensee (1993: 103) als „folkloristische Schaubühne“ bezeichnet, nicht überbewertet werden. Er hat es seit seiner Gründung 1994 nicht vermocht, seine Stellung im europäischen Institutionengefüge auszubauen. Die unterschiedliche Verfasstheit seiner Mitglieder ist auch verantwortlich für die relativ schwache Stellung des Ausschusses der Regionen, in dem neben Vertretern von deutschen Bundesländern – die Staatsqualität aufweisen – auch Repräsentanten von Städten sitzen, bei denen es sich lediglich um dezentrale Verwaltungseinheiten ohne eigenständige Kompetenzen handelt. Daher besitzt der Ausschuss nur wenig Spielräume für eine dezidierte Einbringung originärer Interessen von Städten mit Ressourcen und Kompetenzausstattung (Saller 1999: 250). Somit sind die formellen Mitwirkungsmöglichkeiten der Städte an der europäischen Politik weiterhin begrenzt. Aus diesem Grund war es in der Realität zielführender, kommunale Positionen im Schatten der Hierarchie auszubauen. Die mit mehr Kompetenzen ausgestatteten Städte setzen daher verstärkt auf informelle Möglichkeiten, die das europäische Mehrebenensystem mit seiner Vielzahl von Interventionsmöglichkeiten für staatliche und private Akteure bietet.

Vor allem die Mitwirkungsmöglichkeiten über Konsultationen, die Beteiligung an Konferenzen und, nicht zu unterschätzen, die direkten Kontakte zu Mitgliedern der Europäischen Kommission sowie des Europäischen Parlaments werden daher von den Städten vorrangig genutzt. Unterstützung bei der schrittweisen stärkeren Verankerung der Städte im europäischen Institutionengefüge bekamen die Kommunen in den letzten Jahren vom ehemaligen Wiener Stadtrat Johannes Hahn und vom ehemaligen Leipziger Oberbürgermeister Wolfgang Tiefensee. Beide Personen haben in ihren Funktionen als Europäischer Kommissar für Regional- und Stadtentwicklung bzw. als deutscher Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sowie Präsident von EUROCITIES¹⁰ die Weiterentwicklung der Mitteilung der Europäischen Kommission „Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union – ein Aktionsrahmen“ (Europäische Kommission 1998) zur „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ geebnet. So konnten die Städte parallel zur Stärkung der aufgabenorientierten Stellung im Bereich grenzüberschreitender Kooperationen schrittweise ihre Position im europäischen Mehrebenensystem ausbauen.

¹⁰ Vgl. <http://www.eurocities.eu> (20.04.2018).

Generell lässt sich festhalten, dass „die kommunale Ebene sich zunehmend von einem passiven zu einem aktiven Akteur im europäischen Mehrebenensystem“ (Münch 2006: 280) entwickelt hat. Ähnlich argumentiert auch Schultze (2003), der die These aufstellt, dass die Städte vom „policy taker“ zum „policy maker“ mutiert sind. Das europäische Mehrebenensystem führte zu einer schleichenden Stärkung der Position der subnationalen Ebenen und hier vor allem der Städte (vgl. Marks/Hooghe/Blank 1996: 346). Seit 2009 verfolgt die Politik der Europäischen Kommission mit der Einrichtung von Makroregionen eine stärkere territoriale Ausrichtung. Damit übt sie – wie gezeigt werden soll – Druck auf die Mitgliedstaaten aus, dezentrale Institutionen zur Umsetzung der europäischen Regionalpolitik einzurichten. Bei Makroregionen handelt es sich um neue Formen der geographisch abgegrenzten Zusammenarbeit, die sich an gemeinsamen Bedürfnissen zur Verbesserung der Lebenssituation, der Umweltsituation und der wirtschaftlichen Situation orientiert. Nach Sielker (2017: 8) wird dadurch „the development of new policy agendas, new styles of policy making and politics of scale“¹¹ angeregt. Mit der territorialen Ausrichtung dürfte eine Intensivierung der grenzüberschreitenden Kooperation einhergehen, die positiven Einfluss der regionalen und lokalen Akteure auf den europäischen politischen Prozess haben dürfte (Sielker 2017: 14). Kommunale und regionale Akteure werden immer systematischer und intensiver in den Politikprozess auf der europäischen Ebene integriert und territoriale Belange werden von den europäischen Institutionen zunehmend in ihren Entscheidungsprozessen berücksichtigt (Stahl/Degen 2014: 191).

Mit dem Pakt von Amsterdam (2016) wurde mit der Urbanen Agenda¹² ein neues Modell der europäischen Politikentwicklung eingeführt. Die Urbane Agenda gibt den Kommunen die Möglichkeit, sich an der Fortentwicklung der europäischen Politik mittels thematischer Plattformen zu beteiligen. Zu der Mitarbeit an den Gremien wurden dabei die Städte explizit über ihre europäischen Verbände Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) und EUROCITIES eingeladen. Gerade für die Kommunen ergeben sich durch die Einrichtung thematischer Plattformen neue Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Derartige Plattformen wurden sowohl im Rahmen der Urbanen Agenda europaweit als auch kleinräumiger abgegrenzt, als Netzwerke der Metropolen im Donau- und Alpenraum (vgl. Hix/Goetz 2001: 11). Im Folgenden wird in Kapitel 3.1 auf die Makroregionen und in Kapitel 3.2 auf die Urbane Agenda im Detail eingegangen.

3 Neue Dynamiken durch die Etablierung von Makroregionen und die Umsetzung der Urbanen Agenda

Mit dem Aufbau sogenannter Plattformen im Rahmen der Donaunraumstrategie 2015 und europaweit mit der Einführung der Urbanen Agenda 2016 wurden die Kommunen eingeladen, sich aktiv an der Fortentwicklung der europäischen Politik zu beteiligen. Hier zeigt sich klar ein Unterschied zu den 1980er Jahren. Damals wurde das kommu-

¹¹ Mit „Politics of Scale“ werden neue, räumlich begrenzte Politikstile beschrieben, die lokalen Akteuren aufgrund von externen Einflüssen Chancen der Mitwirkung eröffnen; vgl. auch Heeg (2008: 256 ff.).

¹² Vgl. <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda> (20.04.2018).

nalpolitische Engagement im (europäischen) Ausland noch als „kompetenzwidrig“ und problematisch gesehen (Heberlein 1989: 54). Als Grund für den Wandel führen Marks/Hooghe/Blank (1996: 346) an, „that states receive something important in return“, das in einer finanziellen Unterstützung seitens der EU besteht. Damit haben die Mitgliedstaaten einen Anreiz, subnationale Akteure zu stärken, um EU-Mittel für eine erfolgreiche Regionalentwicklung überhaupt nutzen zu können (Piattoni 2010: 19). Für diese These steht, dass beispielsweise der Freistaat Bayern über Programme der Bayerischen Forschungsallianz (bayfor) oder das Programm „Start Transnational“ aktiv die Beteiligung bayerischer Kommunen an grenzüberschreitenden Aktivitäten fördert. Ähnliche Initiativen gibt es auch auf der Bundesebene, z. B. durchgeführt durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR),¹³ und vermutlich auch in den meisten EU-Mitgliedstaaten. Zweck der Aktivitäten der Bundesländer und des BBSR ist eine stärkere Beteiligung der lokalen und regionalen Akteure mit dem Ziel, EU-Fördermittel für die Regionen zu akquirieren.¹⁴

Im Folgenden wird kurz erörtert, inwieweit sich durch die Einrichtung von Makroregionen und die Urbane Agenda neue Chancen für die Einbindung der Kommunen in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und darüber hinaus auf dem Gebiet der politischen Teilhabe ergeben haben oder noch ergeben könnten. Ausgangspunkt bilden die Möglichkeiten, die mit der Etablierung von Plattformen, im Rahmen derer Kommunen, Regionen und Mitgliedstaaten mit Vertretern auf bestimmten Gebieten institutionalisiert zusammenarbeiten, verbunden sind.

3.1 Makroregionale Strategien als Katalysator der Aufwertung der Stellung der Städte?

2009 wurde mit der Makroregion Ostsee (englisch *Baltic Sea*) der Anfang für „a macro-regional Europe in the making“ (Gänzle/Kern 2016a) gemacht. Sie geben den Rahmen für eine enge territoriale Zusammenarbeit vor. Bei Makroregionen handelt es sich um territorial abgegrenzte Gebiete, im Rahmen derer verschiedene EU-Mitgliedstaaten zusammenarbeiten. Sie bauen auf den bestehenden politischen Programmen und Finanzierungsinstrumenten der EU auf. Ähnlich wie bei den EU-Strukturfonds sind die Mitgliedstaaten angehalten, verschiedenen politischen Ebenen und Akteuren die grenzüberschreitende Kooperation zu ermöglichen und die Politik unter partnerschaftlicher Einbeziehung der relevanten regionalen Akteure umzusetzen (vgl. Gänzle/Kern 2016b: 3). Kennzeichen von Makroregionen ist die Politikformulierung und -umsetzung mittels Plattformen. Dabei sind auch Plattformen unter aktiver Beteiligung der Kommunen initiiert. Neben der Makroregion Ostsee wurden inzwischen auch für den Donaauraum, die Alpen und die Adria entsprechende Makroregionen konstituiert.

¹³ Programm „Zusammenarbeit Transnational“.

¹⁴ Diesen Gedanken betonte Thomas Bonn vom bayerischen Finanzministerium bei der Übergabe der Förderbescheide des Programms „Start Transnational“ am 23. Januar 2016.

Diese neuen Kooperationsformen mit grenzüberschreitendem Charakter gehen jedoch klar über die bisher möglichen Beteiligungsformen, insbesondere für kommunale Akteure, hinaus. Darüber hinaus besteht die Chance, den von der EU angestoßenen Integrationsprozess durch die Städte aktiv zu nutzen, um ein Städtetzwerk zu etablieren, das raumbezogene Strategien und Lösungen erarbeitet. Nach Sielker (2016: 92) eignet sich beispielsweise die EU-Donauraumstrategie (EUSDR) „[...] as a platform to ‚build‘, ‚increase‘, ‚activate‘ or ‚strengthen‘ networks“. Durch die sachorientierte grenzüberschreitende Kooperation werden sich nach Hooghe/Marks (2008: 114) Impulse ergeben, die zu einer Angleichung der Kompetenz- und Ressourcenausstattung führen, um die Zusammenarbeit erst zu ermöglichen.

Damit tun sich nach Gänzle/Kern (2016b: 4) gerade für regionale und lokale Akteure neue Perspektiven auf. So bietet sich gerade auch für Kommunen mit wenig eigenständigen Kompetenzen die Chance, europäische Politik auf regionaler Ebene mitzugestalten.

Allgemein wird beobachtet, dass damit ein erhöhter Anpassungsdruck gerade für die osteuropäischen Staaten einhergeht, die intrastaatlichen Strukturen den Vorgaben der EU entsprechend anzupassen, „[...] denn sie können nur mit einem EU-optimierten Institutionsapparat in den Genuss der Gelder aus den Strukturfonds kommen“ (Huszak 2010: 24). Dabei kann man von einer asymmetrischen Verhandlungsposition der Mitgliedstaaten gegenüber der EU sprechen, die sich auf die strukturellen Probleme der Staaten zurückführen lässt (Marks/Hooghe/Blank 1996: 361). Um die Handlungsoptionen nutzen zu können, welche die EU den Kommunen offeriert, aber vor allem um europäische Fördermittel abrufen zu können, waren gerade die osteuropäischen Mitgliedstaaten, die traditionell eine zentralstaatliche Struktur aufweisen, zum Umbau der intrastaatlichen Strukturen gezwungen (Ladner/Keuffer/Baldersheim 2015: 10). Nach Börzel/Risse (2000: 2) sehen sich so die Mitgliedstaaten aus rationalen Gründen gezwungen, ihre Strukturen „europafit“ auszugestalten, um im europaweiten Wettbewerb der Städte und Regionen von Fördermitteln der EU profitieren zu können: „Thus, the logic of rationalist institutionalism suggests that Europeanization leads to domestic change through a different empowerment of actors resulting from a redistribution of resources at domestic level.“

Mittels makroregionaler Strategien fördert die Europäische Kommission mit europäischen Mitteln eine kommunale Beteiligung an der Umsetzung der entsprechenden Strategie von den Mitgliedstaaten, unterstützt die Mitgliedstaaten aber auch aktiv dabei. Ferner sind Nationalstaaten gezwungen, Kompetenzen und Ressourcen – beispielsweise für die notwendige Kofinanzierung bei der Inanspruchnahme europäischer Fördermittel – auf die regionalen und lokalen Ebenen zu verlagern und diese subnationalen Akteure zu einem Mindestmaß im Rahmen des Partnerschaftsprinzips an der Umsetzung der europäischen Regionalpolitik zu beteiligen. Eine Nichtbeachtung dieser Mindeststandards führt zu einer geringeren Absorptionsfähigkeit der Regionen, wie Beispiele aus Italien und Ungarn zeigen, und im schlimmsten Fall, dass Mitgliedstaaten dringend benötigte europäische Fördermittel nicht in Anspruch nehmen können. So ist auch Piattoni (2008: 78) der Ansicht, dass die europäischen Strukturfonds nicht nur ein Finanzierungsinstrument darstellen, sondern auch der Europäischen Kommission die Möglichkeit geben, auf die intrastaatlichen Strukturen einzuwirken.

Die politischen Spitzen der Städte erhalten damit auch eine offizielle Anerkennung, wenn sie sich in den Makroregionen engagieren und werden nicht mehr als ‚lästige‘ Konkurrenz zu Ländern und Staaten gesehen. Mit der expliziten Einbeziehung der Städte in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit besteht für die Kommunen somit die Möglichkeit, im Schatten der Hierarchie eine gewisse Freiheit gegenüber den Nationalstaaten zu erreichen: „Macro-regional strategies with their fuzzy governance arrangements, described as soft spaces, serve as a tool for stakeholders to operate alongside the existing multilevel governance system“ (Sielker 2016: 94).

3.2 Die Urbane Agenda und der Bedeutungsgewinn der Städte im europäischen Mehrebenensystem

Im Rahmen des Amsterdamer Paktes zur Urbanen Agenda sollen Vertreter der städtischen Gebiete besser in die nationalen Politiken und die EU-Politik eingebunden werden. Dabei wird den Städten erstmals eine tragende Rolle zugewiesen. So wurden im Rahmen der Urbanen Agenda zwölf Themen priorisiert, die die Europäische Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten und interessierten Kommunen innerhalb strategischer Partnerschaften auf den Gebieten nachhaltige Landnutzung, öffentliche Vergabe, Energiewende, Klimawandel, Luftqualität, Migranten und Flüchtlinge, Wohnungswesen, digitale Transformation, Beschäftigungsförderung, Kreislaufwirtschaft, Mobilität sowie Armutsbekämpfung bearbeiten möchte. In den kommenden drei Jahren bietet sich für die Städte die Möglichkeit, in diesen Politikbereichen die europäische Gesetzgebung weiterzuentwickeln und die europäische Politik mitzugestalten. Der RGRE und EUROCITIES sind direkt an den Partnerschaften beteiligt. Beide Organisationen hatten zudem ein Vorschlagsrecht bei der Benennung kommunaler Vertreter. Sie sind auch für die Einbindung weiterer Kommunen und die Verbreitung der Zwischenergebnisse mitverantwortlich.

Die Beteiligung deutscher Städte fällt jedoch enttäuschend aus. Lediglich die Stadtstaaten Hamburg und Berlin sowie Karlsruhe, Bielefeld, Erlangen und Weinheim haben sich bereit erklärt, mitzuarbeiten. Keine deutsche Stadt hat bei einem der o.g. Themenfelder die Leitung übernommen.¹⁵

3.3 Verpasste Chancen?

Die Grenzen der Stärkung der Rolle der Städte lassen sich zum einen auf eine nur ungenaue Umsetzung der Vorgaben aus Brüssel in den jeweiligen Mitgliedstaaten sowie zum anderen auf ein lediglich passives Verhalten der beteiligten subnationalen Akteure zurückführen. Ersteres soll an der Umsetzung des Partnerschaftsprinzips in Deutschland erörtert werden. Das Auslassen von Chancen kann hingegen am Beispiel der bayerischen Landeshauptstadt München illustriert werden.¹⁶

¹⁵ Vgl. <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda> (22.04.2018).

¹⁶ Hier kann der Autor auf Erfahrungen seiner über 20-jährigen Tätigkeit für die Landeshauptstadt München im Bereich Europäische Angelegenheiten zurückgreifen.

Die Grundidee des Partnerschaftsprinzips ist es, die lokalen und regionalen Akteure frühzeitig und umfassend bei der Ausgestaltung der europäischen Strukturfonds einzubeziehen. Zwar achtet die Europäische Kommission bei der Erstellung der jeweiligen Operationellen Programme auf die Beteiligung subnationaler Akteure, dennoch verbleibt den Mitgliedstaaten ein nicht unerheblicher Interpretationsspielraum. Eine Umfrage bei den deutschen EURO-CITIES-Mitgliedsstädten 2012 (vgl. Saller 2012) hat ergeben, dass Bundesländer mit einem hohen Verstärkungsgrad die Kommunen gemäß des Prinzips frühzeitig bei der Ausgestaltung der EU-Strukturfonds einbeziehen.¹⁷ Umgekehrt legen Flächenländer wie Bayern und Sachsen das Prinzip sehr vage aus, sodass sich für die Kommunen so gut wie keine Mitwirkungsmöglichkeiten daraus ergeben. Eine direkte Einbeziehung der relevanten kommunalen Akteure von Anfang an unterbleibt oftmals. Stattdessen werden bei der Ausgestaltung sogenannte „umbrella organisations“ (Europäische Kommission 2016: 10) wie beispielsweise der Bayerische oder der Deutsche Städtetag berücksichtigt. Auch einen rechtlichen Anspruch auf die identische Übernahme der Vorgaben der europäischen Strukturverordnungen in die jeweiligen nationalen Operationellen Programme besteht nicht. Beispielsweise gelten Bestimmungen, dass 5% der EFRE-Mittel für städtische Gebiete¹⁸ ausgegeben werden müssen, nur für die Mitgliedstaaten und gewähren somit einzelnen Bundesländern die Freiheit, davon abzuweichen. Dieses Problem ist der Europäischen Kommission durchaus bekannt und wird auch in den einschlägigen Kommissionsdokumenten thematisiert. So wird im Weißbuch „Europäisches Regieren“ gefordert, dass „das Verhältnis zu den regionalen und lokalen Körperschaften sowie zur Zivilgesellschaft [...] interaktiver gestaltet werden“ (Europäische Kommission 2001: 2) muss. Die europäische Politik verfolgt hier klar den Grundsatz der Wahrung der intrastaatlichen Strukturen, wenngleich auch auf die Verantwortung der Mitgliedstaaten verwiesen wird, dieses umzusetzen.

Damit entfalten derartige Verordnungen kaum einen Druck, den Städten mehr Mitspracherechte an der europäischen Politik einzuräumen. Somit bestätigt sich die These, dass die Unterstützung von Städten auch von einem Lobbying gegenüber den Nationalstaaten abhängt. Die Europäische Kommission dürfte gerade gegenüber reicheren Mitgliedstaaten eine schwächere Verhandlungsposition bei der Durchsetzung des Partnerschaftsprinzips haben und somit von deren Bereitschaft der Anwendung von EU-Recht in einem gewissen Maße abhängig sein. Somit hängt vieles vom aktiven Engagement der relevanten Akteure ab. Ob die Städte sich der damit verbundenen Chancen bewusst sind, muss kritisch gesehen werden, wie man anhand der Landeshauptstadt München gut zeigen kann.

Die bayerische Landeshauptstadt München hätte gute Chancen gehabt, sich auf den Gebieten Nachhaltige Mobilität, Kreislaufwirtschaft und Beschäftigungsförderung für eine offizielle Mitgliedschaft oder gar Leitung der entsprechenden Plattform der Urbanen Agenda zu bewerben. Die dafür infrage kommenden Dienststellen führten aber Kapazitätsprobleme und mangelnde politische Unterstützung als Hauptgründe

¹⁷ Die damalige Ministerpräsidentin von Nordrhein-Westfalen hatte vor Beginn der Förderperiode 2014 die Städte zu einem extra eingerichteten Runden Tisch in die Staatskanzlei eingeladen.

¹⁸ Vgl. EFRE-Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 vom 20.12.2013, Art. 7(4).

dafür auf, von einer Bewerbung abzusehen.¹⁹ Europapolitisches Engagement zählt in Deutschland zu den freiwilligen kommunalen Aufgaben.²⁰ Das bedeutet im Umkehrschluss, dass deren Erfüllung einen bestimmten politischen Willen oder entsprechende Anreize voraussetzt. Am Beispiel der Landeshauptstadt München kann jedoch gezeigt werden, dass der politische Wille, sich auf europäischer Bühne zu engagieren, nicht unbedingt gegeben sein muss.

Im Oktober 2010 versammelten sich auf Einladung des Freistaates Bayern politische Repräsentanten, vor allem Oberbürgermeister aus Städten der Alpenregion, im Rahmen des Forum Alpinum in München, um sich über eine Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit im EU-Alpenraum zu verständigen. Ausgerechnet der Oberbürgermeister der gastgebenden Stadt, Christian Ude, war wegen anderer wichtiger Termine verhindert. Ein ähnliches Bild ergibt auch die Auswertung der Auslandsaktivitäten der Stadtverwaltung München anhand der getätigten Flugreisen. Hier ist klar zu sehen, dass die Stadtspitze, was die Anzahl der Flüge anbelangt, im Vergleich zur Verwaltung deutlich unterrepräsentiert ist. Das kann nach Ansicht des Autors auch als Indikator für das geringe politische Engagement, beispielsweise in Brüssel, herangezogen werden (vgl. Landeshauptstadt München 2018).

Im Endeffekt konnte bislang keine politische Teilnahme an Veranstaltungen des Donauraumes (EUSDR) und der Alpenregion (EUSALP) außerhalb Münchens durch politische Repräsentanten Münchens realisiert werden. Die politische Spitze der Landeshauptstadt München hat darauf verzichtet, Einfluss auf die Ausgestaltung der Politik und der Strategie der Makroregionen zu nehmen. Lediglich bei der EUSALP-Tagung in der bayerischen Landeshauptstadt waren auch politische Vertreter der Stadt München anwesend. Dadurch hält sich aber auch das Engagement der Verwaltung in Grenzen. Die Landeshauptstadt München bringt lediglich die Aktivitäten des von der EU geförderten Projektes „Los Dama“ in die entsprechende Arbeitsgruppe 7 bei der EUSALP ein. Die bayerische Landeshauptstadt versteht es folglich nicht, die Chancen, die sich durch das politische Engagement auf europäischer Ebene für die Stadtentwicklung und die Interessensvertretung ergeben, zu nutzen.

Dadurch, dass München weniger von EU-Fördermitteln abhängig ist als andere Städte Europas,²¹ kann hier die These von Peter John untermauert werden, dass Kommunen weniger an politischem Einfluss in Europa interessiert sind, sondern mehr an dessen Fördermitteln, denn „any public authority becomes alert if it can access pots of money, and for many this is the main advantage of engaging with Europe“ (John 2000: 879).

19 Der Autor war zu diesem Zeitpunkt der offizielle Vertreter der Landeshauptstadt München bei EUROCITIES und hat entsprechende Anfragen weitergeleitet und bearbeitet.

20 Man unterscheidet generell zwischen kommunalen Pflichtaufgaben, übertragenen Aufgaben und freiwilligen Aufgaben (vgl. Vogelgesang/Lübking/Ulbrich 2005: 146 ff.).

21 Beispielsweise hat Birmingham die Gründung des europäischen Netzwerkes EUROCITIES initiiert, um dadurch besseren Zugang zu europäischen Fördermitteln zu erlangen (Saller 1999: 101).

Wie man am Beispiel Münchens zeigen kann, dürfte sich der Bedeutungsgewinn der Urbanen Agenda somit in Grenzen halten, wenn es nicht gelingt, deren Chancen durch die Kommunalpolitik zu nutzen. Ein größeres politisches Engagement würde eine stärkere Betroffenheit der Städte, zusätzliche finanzielle Anreize oder ein stärkeres Europabewusstsein erfordern. Ohne mehr europapolitisches Engagement wird es den Städten kaum möglich sein, den politischen Bedeutungsgewinn, den die Städte erfahren haben, institutionell zu untermauern. Umgekehrt können Makroregionen, vor allem in Regionen, die einen Nachholbedarf²² haben, eine Eigendynamik entfachen, denn dort dürften thematische Interessen und finanzielle Förderung als Katalysator fungieren und entsprechende institutionelle Reformen nach sich ziehen. Allerdings kann nur auf den Gebieten, auf denen Akteure direkt betroffen sind, eine thematisch orientierte Kooperation diese Wirkung entfachen. So steht zu befürchten, dass die funktional orientierten Kooperationen auf die Makroregionen beschränkt bleiben und sich dadurch keine Spillover-Effekte ergeben.

4 Fazit

Zunächst ist Thomas Conzelmann zuzustimmen, dass der „nation state still seems to serve as the foremost frame of reference“ (Conzelmann 2008: 11). Damit behält Andrew Moravcsiks Theorie des Intergouvernalismus weiterhin Gültigkeit, die besagt, dass die Mitgliedstaaten immer noch die Letztentscheidung besitzen (Moravcsik 1998: 472). Ähnlich sind auch Stead/Sielker/Chilla (2016: 112) der Meinung, dass „the nation state remains crucial“. Le Galès (2004: 110) spricht davon, dass „there is no such thing as a Europe of regions or cities in the making“. Allerdings betont auch Moravcsik (1998: 489 ff.), dass der Staat nicht autonom reagiert, sondern sich dem Druck und den Forderungen innerstaatlicher wirtschaftlicher und sozialer Interessensgruppen anpassen muss. Darüber hinaus wird der Staat durch wirtschaftliche Verflechtungen und Abhängigkeiten gezwungen, die eigene Politik mit anderen Staaten abzustimmen.

So kann gerade die Bildung von Makroregionen zu einer neuen Dynamik führen, denn „je mehr Grenzregionen existieren, desto wichtiger wird grenzüberschreitende Kooperation und damit Handlungsfreiheit der subnationalen Einheiten“ (Dieringer 2010: 363). Damit verbunden ist aber auch eine Stärkung der subnationalen Gebietskörperschaften.

Eine Veränderung der Möglichkeiten der Städte ergibt sich auch aus dem „shift from territorial towards functional regions“ (Gänzle/Kern 2016b: 12). Funktionale Problemlösungen sind an den jeweiligen Raum gebunden und bedingen damit die Kompetenz- und Ressourcenausstattung der beteiligten Akteure. Es waren sowohl funktionale, binnenstaatliche rückgekoppelte Notwendigkeiten als auch die europäische Integration, die in den damaligen EU-Kandidatenstaaten Mittel- und Osteuropas Reformpro-

22 Nach dem Austritt Großbritanniens aus der EU als Nettozahler ist damit zu rechnen, dass die EU-Fördermittel stärker auf Innovationsförderung und Förderung von Gebieten mit besonderem Handlungsbedarf fokussiert werden, sodass für reichere Kommunen und Regionen die Förderchancen sinken dürften.

zesse in Gang setzten. Die Europäische Kommission wirkte in ihrer Rolle als Gutachter über die Beitrittsfähigkeit der Kandidatenländer als ‚Push-Faktor‘. Dass Gelder prospektiv über die europäische Regionalpolitik verteilt werden, kann als ‚Pull-Faktor‘ bezeichnet werden (Dieringer 2010: 360). ‚Pull-Faktor‘ bedeutet, dass die Mitgliedstaaten ein Eigeninteresse an deren Realisierung haben. Somit erscheint es plausibel, dass die Einbindung der Nationalstaaten in europäische Entscheidungsprozesse „zu einer Veränderung der nationalen politischen Institutionen, ihrer Verwaltungspraxis und ihrer Kompetenzen sowie der gesellschaftlichen Willensbildung“ führt (Dieringer 2010: 361). Damit können eigendynamische Prozesse in Gang gesetzt werden, die zu einer Aufwertung der lokalen und regionalen Ebene beitragen können (Hix/Goetz 2001: 23); was aber nicht mit einer Angleichung der intrastaatlichen Strukturen aller EU-Mitgliedstaaten gleichgesetzt werden darf (Conzelmann 2008: 11).

Dabei muss die Europäische Kommission vorsichtig und zaghaft reagieren, um nicht auf die Widerstände der Nationalstaaten zu stoßen. So hebt Olsen (2005: 26) hervor, dass es immer noch große Vorbehalte der Nationalstaaten gibt, den subnationalen Einheiten mehr Spielräume zuzugestehen (vgl. auch van den Berg/Braun/van der Meer 2007: 425). Die stärkere Einbeziehung der subnationalen Gebietskörperschaften muss allerdings ‚im Schatten der Hierarchie‘ passieren. Conzelmann (2008: 12) spricht hier von „less visible, but nevertheless sweeping institutional transformations“. Dies entspricht weitgehend der Analyse von Franziska Sielker, die den Erfolg der Etablierung von Makroregionen mit deren schleichendem Charakter erklärt: „An Austrian administration representative argued the concept succeeded because it was precisely a ‚concrete concept, but **diffuse enough to avoid discussions on competences**““ (Sielker 2016: 93).²³

Das Erfolgsgeheimnis für die schleichende Stärkung der Kommunen und Regionen liegt zweifelsohne in der Bereitstellung finanzieller Anreize. So hebt Beate Kohler-Koch hervor, dass die Europäische Union weniger ein Konzept zur Entwicklung des politischen Mehrebenensystems verfolgt, sondern dessen Ausgestaltung mittels Finanzmitteln und Legitimitätsstärkung beeinflusst und dabei auf das Eigeninteresse der Akteure baut (Kohler-Koch 2014: 194). Um die europäischen Fördermittel akquirieren zu können, müssen die Mitgliedstaaten ihre Strukturen und Programme optimieren, da es „ohne EU-konforme Verwaltungsstruktur schwierig bis gar unmöglich ist, den Prozess von Antragsstellung, Projektauswahl, Gelderverwaltung, Projektüberwachung usw. zu bewältigen“ (Huszak 2010: 77). Auf der anderen Seite kann sich dadurch auch eine gewisse institutionelle Eigendynamik entwickeln: „European policy making provides domestic actors [...] with additional resources which enables them to circumvent or bypass their national governments by gaining direct access to the European political arena“ (Börzel 1999: 576).

Allerdings sind die hier beschriebenen Angleichungstendenzen kein Automatismus: „Strong movements in europeanization as well as strong adaptational pressure do not necessarily translate into domestic structural change. These forces must pass through and interact with facilitating and/or obstructive factors specific to each country“ (Risse/Cowles/Caporaso 2001: 2). Langfristig gesehen kann die Integration von Teilen

²³ Hervorhebungen durch den Autor dieses Beitrags.

der zentralstaatlichen Regierungsstrukturen in funktionale Regionen die nationale politische Ordnung umgestalten und den subnationalen Akteuren mehr Handlungskompetenzen übertragen (Olsen 2005: 26 f.).

Trotz der laut Ladner/Keuffer/Baldersheim (2015: 61 f.) beobachtbaren Konvergenztendenzen stehen die meisten vergleichenden Untersuchungen dem kritisch gegenüber und haben kaum empirische Evidenz für eine wie auch immer geartete Angleichung (vgl. Hooghe/Keating 1994: 383) gefunden (Börzel 2000: 229). Denn nach Johan Olsen ist die Kausalität der Wirkung der Europäisierung keineswegs so eindeutig, wie die meisten Autoren behaupten. Seiner Meinung nach wirkt sie in beide Richtungen, das heißt, auch die institutionelle Struktur der Europäischen Union passt sich unterschiedlichen intrastaatlichen Strukturen an. Er spricht in diesem Fall von einer „ecology of mutual adaptation“ (Olsen 2002: 926). Wenn dem so ist, würde das dann tatsächlich der hier vertretenen These entsprechen, dass die Städte erstmalig die Chance hätten, sich von den Nationalstaaten zu emanzipieren und ihre Rolle im europäischen Mehrebenensystem zu festigen.

„If mayors ruled the world“ heißt das Buch von Benjamin Barber (Barber 2013), in dem er beschreibt, wie lokale Politiker die Verantwortung für internationale Aufgaben übernehmen könnten. In der Realität zeigt sich aber – und München ist hier ein gutes Beispiel – dass die Bürgermeister von den Bürgern dafür gewählt werden, sich um lokale Belange zu kümmern. Das ist ihre Messlatte, an der sie ihr Handeln orientieren. Ihr europäisches Engagement wird sich dadurch der lokalen Verantwortung unterordnen. Es bleibt die Frage, ob sie wirklich von den historischen Chancen, die ihnen die Makroregionen und die Urbane Agenda einräumen, Gebrauch machen werden. Im Rahmen dieses Beitrags wurde deutlich, dass europapolitisches kommunales Engagement weniger auf politische Ambitionen als vielmehr auf finanzielle Chancen und Notwendigkeiten zurückgeführt werden kann. Oder wie es ein Mitarbeiter der Stadt Haarlem ausdrückt: „If we were eligible for EU funds, we would be more active in EU affairs“ (zitiert nach de Rooij 2002: 464).

Balme/Le Galès (1997: 162) haben die Städte und Regionen nach „leuchtenden Sternen“ und „schwarzen Löchern“ unterschieden. Nur wenn die Städte beginnen, über die Makroregionen hinaus zu strahlen, werden sie eine aktivere Rolle im Rahmen der europäischen Integration einnehmen und ihre institutionelle Stellung verbessern können. Das bedeutet aber auch, dass sie ihre Rolle aktiv einfordern und ausfüllen müssen und nicht nur passive Zuschauer bleiben.

Für eine wirkungsvolle kommunale Interessensvertretung auf europäischer Ebene wäre jedoch eine Stärkung der Position des Ausschusses der Regionen notwendig (Hobe/Biehl/Schroeter 2004: 81). Sollten die Städte tatsächlich die Chancen nutzen, die ihnen Makroregionen und Urbane Agenda bieten, könnte dies zu einer Angleichung der intrastaatlichen Strukturen führen. Damit könnten sich auch neue Perspektiven für den Ausschuss der Regionen eröffnen. Denn die Heterogenität seiner Mitglieder verhindert bislang eine wirkungsvolle kommunale Interessensvertretung, was man

gut aus der von Mancur Olsen entwickelten Theorie der Gruppen ableiten kann.²⁴ Damit würde die Diskussion um einen Unterausschuss der Städte im Ausschuss der Regionen neu entfacht werden, die eine institutionelle Eigendynamik in Gang bringen könnte.

Literatur

- Ahner, D. (2016): Foreword. In: Gänzle, S.; Kern, K. (Hrsg.): A 'macro-regional' Europe in the making. Theoretical Approaches and Empirical Evidence. Basingstoke/New York, ix-xv.
- Amen, M.; Toly, N.J.; McCarney, P.L.; Segbers, K. (2011): Introduction. In: Amen, M.; Toly, N.J.; McCarney, P.L.; Segbers, K. (Hrsg.): Cities and Global Governance. New Sites for International Relations. Farnham, 1-11.
- Arthenstaedt, C. (2011): Die Kompetenzverteilung in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. München.
- Axt, H.-J.; Milososki, A.; Schwarz, O. (2007): Europäisierung – ein weites Feld. Literaturbericht und Forschungsfragen. In: Politische Vierteljahresschrift 48 (1), 136-149.
- Bache, I. (1998): The politics of European Union regional policy. Sheffield. = Contemporary European Studies 3.
- Balme, R.; Le Galès, P. (1997): Stars and black holes. In: Goldsmith, M.; Klausen, K.K. (Hrsg.): European Integration and Local Government. Cheltenham, 146-171.
- Barber, B.R. (2013): If mayors ruled the world. Dysfunctional nations, rising cities. New Haven.
- Barca, F. (2009): An agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Brüssel.
- Börzel, T.A. (1999): Towards convergence in Europe? Institutional adaptation to europeanization in Germany and Spain. In: Journal of Common Market Studies 37 (4), 573-596.
- Börzel, T.A. (2000): Europäisierung und innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung? In: Politische Vierteljahresschrift 41 (2), 225-250.
- Börzel, T.A.; Risse, T. (2000): When Europe hits home. Europeanization and domestic change. In: European Integration online Papers 4 (15).
- Bußjäger, P. (2010): Österreich – Eine Föderation im Unitarisierungstrend. In: Dieringer, J.; Sturm, R. (Hrsg.): Regional Governance in EU-Staaten. Opladen, 79-103.
- CEMR – Council of European Municipalities and Regions (2016): Local and Regional Government in Europe – Structures and Competences. Paris.
- Charbit, C.; Michalun, M. (2009): Mind the gaps: Managing mutual dependence in relations among levels of government. Paris = OECD Working Papers on Public Governance 14.
- Conzelmann, T. (2008): A new mode of governing? Multi-level governance between cooperation and conflict. In: Conzelmann, T.; Smith, R. (Hrsg.): Multi-level governance in the European Union: Taking stock and looking ahead. Baden-Baden, 11-30.
- De Rooij, R. (2002): The impact of the European Union on local government in the Netherlands. In: Journal of European Public Policy 9 (3), 447-467.
- Dieringer, J. (2010): Regionen und Regionalismus im europäischen Kontext. In: Dieringer, J.; Sturm, R. (Hrsg.): Regional Governance in EU-Staaten. Opladen, 347-363.
- Elias, A. (2008): Introduction: Whatever happened to the Europe of the Regions? Revisiting the regional dimension of European politics. In: Regional and Federal Studies 18 (5), 483-492.
- Europäische Kommission (1997): Towards an urban agenda in the European Union. KOM (97) 197 final. Brüssel.
- Europäische Kommission (1998): Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: Ein Aktionsrahmen. KOM (98) 605 endgültig. Brüssel.
- Europäische Kommission (2001): Das Weißbuch „Europäisches Regieren“. KOM (2001) 428 endgültig. Brüssel.

²⁴ Olson (2004: 43) hat in seiner Theorie der Gruppen darauf hingewiesen, dass bestimmte gesellschaftliche Gruppen dann besonders gute Einflussmöglichkeiten auf politische Prozesse haben, wenn sie einen homogenen Charakter aufweisen und dadurch klare politische Forderungen stellen können. Dieser Grundsatz dürfte sich auch auf Kommunen übertragen lassen (vgl. Keating 2008: 633).

- Europäische Kommission (2012): The Partnership Principle in the Implementation of the Common Strategic Framework Funds. Elements for a European Code of Conduct on Partnership. Brüssel. = Commission Staff Working Document SWD 106.
- Europäische Kommission (2016): Implementation of the partnership principle and multi-level governance in 2014–2020 ESI Funds. Brüssel.
- Gänzle, S.; Kern, K. (2016a) (Hrsg.): A 'macro-regional' Europe in the making. Theoretical Approaches and Empirical Evidence. Basingstoke/New York.
- Gänzle, S.; Kern, K. (2016b): Macro-regions, 'macro-regionalization' and macro-regional strategies in the European Union: Towards a new form of European governance? In: Gänzle, S.; Kern, K. (Hrsg.): A 'macro-regional' Europe in the making. Theoretical Approaches and Empirical Evidence. Basingstoke/New York, 3-22.
- Hamedinger, A.; Wolffhardt, A. (2011): Understanding the Interplay between Europe and the Cities. Frameworks and Perspectives. In: Hamedinger, A.; Wolffhardt, A. (Hrsg.): The Europeanisation of Cities: Policies, Urban Change, and Urban Networks. Amsterdam, 9-42.
- Heberlein, H.C. (1989): Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem. Köln.
- Heeg, S. (2008): Die Europäische Union – eine fragile Staatlichkeit? Politisch-territoriale Organisation der EU und die Diskussion um scale. In: Wissen, M.; Röttger, B.; Heeg, S. (Hrsg.): Politics of Scale: Räume der Globalisierung und Perspektiven emanzipatorischer Politik. Münster, 251-266. = Raumproduktionen. Theorie und gesellschaftliche Praxis 3.
- Hix, S.; Goetz, K.H. (2001): Introduction. European integration and national political systems. In: Goetz, K.H.; Hix, S. (Hrsg.): Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems. London, 1-26.
- Hobe, S.; Biehl, D.; Schroeter, N. (2004): Europarechtliche Einflüsse auf das Recht der deutschen kommunalen Selbstverwaltung. Stuttgart.
- Hooghe, L.; Keating, M. (1994): The politics of European Union regional policy. In: Journal of European Public Policy 1 (3), 367-393.
- Hooghe, L.; Marks, G. (2008): European Union? In: West European Politics 31 (1/2), 108-129.
- Huszak, L. (2010): Der Wettbewerb der Regionen. Regionale Unterschiede in der Absorption der EU-Fördermittel. Frankfurt am Main.
- Isensee, J. (1993): Europa, die politische Erfindung eines Erdteils. In: Isensee, J. (Hrsg.): Europa als politische Idee und als rechtliche Form. Berlin, 103-138.
- John, P. (2000): The Europeanisation of Sub-national Governance. In: Urban Studies 37 (5-6), 877-894.
- Keating, M. (2008): A quarter century of the Europe of the regions. In: Regional and Federal Studies 18 (5), 629-635.
- König, T.; Mäder, L. (2008): Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent Europäisierung in Deutschland. In: Politische Vierteljahresschrift 49 (3), 438-463.
- Kohler-Koch, B. (2014): The strength of weakness. The transformation of governance in the EU. In: Gustavsson, S.; Lewin, L. (Hrsg.): The future of the nation-state. London, 169-210.
- Ladner, A.; Keuffer, N.; Baldersheim, H. (2015): Self-rule index for local authorities (release 1.0). Brüssel.
- Landeshauptstadt München (2018): München fliegt „atmosfair“. Stadtratsvorlage 14-20/V10269 vom 16.01.2018. München.
- Le Galès, P. (2004): European cities. Social conflicts and governance. Oxford.
- Marks, G. (1996): Exploring and explaining variation in EU cohesion policy. In: Hooghe, L. (Hrsg.): Cohesion policy and the European integration. Building multi-level governance. Oxford, 388-422.
- Marks, G.; Hooghe, L.; Blank, K. (1996): European integration from the 1980s: state-centric v. multi-level Governance. In: Journal of Common Market Studies 34 (3), 341-378.
- Moravcsik, A. (1998): The choice for Europe – social purpose and state power from Messina to Maasticht. Ithaca.
- Münch, C. (2006): Emanzipation der lokalen Ebene? Kommunen auf dem Weg nach Europa. Wiesbaden.
- Piattoni, S. (2008): The development of the Structural Funds. A success story? In: Conzelmann, T.; Smith, R. (Hrsg.): Multi-level governance in the European Union: Taking stock and looking ahead. Baden-Baden, 73-93.
- Piattoni, S. (2010): Theory of multi-level governance: conceptual, empirical, and normative challenges. Oxford.
- Poth-Mögele, A. (1993): Das Prinzip der „Partnerschaft“ in der Strukturpolitik der Europäischen Gemeinschaft. Frankfurt am Main.

- Olsen, J.P. (2002): The many faces of europeanization: In: Journal of Common Market Studies 40 (5), 921-952.
- Olsen, J.P. (2005): Unity and Diversity – European Style. Oslo. = Arena Working Paper 24/2005.
- Olsen, J.P. (2007): Europe in search of political order. Oxford.
- Olson, M. (2004): Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. Tübingen.
- Risse, T.; Cowles, M.G.; Caporaso, J.A. (2001): Europeanization and domestic change – Introduction. In: Cowles, M.G.; Caporaso, J.A.; Risse, T. (Hrsg.): Transforming Europe – Europeanization and domestic change. Ithaca, 1-20.
- Saller, R. (1999): Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung der Kommunen und Regionen an den Entscheidungen der Europäischen Union. Würzburg. = Spektrum Politikwissenschaft 10.
- Saller, R. (2012): Das Partnerschaftsprinzip 2014–2020 in der neuen EU-Förderperiode. Viel Spielräume, Auslegungsmöglichkeiten und mangelnde politische Instrumentalisierung. München, unveröffentlichtes Manuskript.
- Servillo, L.; Atkinson, R.; Russo, A.P. (2011): Territorial attractiveness in EU urban and spatial policy: a critical review and future research agenda. In: European Urban and Regional Studies 19 (4), 349-365.
- Schultze, C.J. (2003): Cities and EU governance: policy takers or policy makers? In: Regional and Federal Studies 13 (1), 121-147.
- Sielker, F. (2016): New approaches in European governance? Perspectives of stakeholders in the Danube macro-region. In: Regional Studies, Regional Science 3 (1), 88-95.
- Sielker, F. (2017): Macro-Regional Integration – new scales, spaces and governance for Europe? Erlangen. Dissertation an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.
- Stahl, G.; Degen, M. (2014): Die Europäisierung der Kommunen und der Ausschuss der Regionen. In: Alber, E.; Zwilling, C. (Hrsg.): Gemeinden im Europäischen Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert. Baden-Baden, 191-216.
- Stead, D.; Sielker, F.; Chilla, T. (2016): Macro-regional strategies – Agents of europeanization and rescaling? In: Gänzle, S.; Kern, K. (Hrsg.): A 'macro-regional' Europe in the making. Theoretical Approaches and Empirical Evidence. Basingstoke/New York, 99-120.
- Van den Berg, L.; Braun, E.; van der Meer, J. (2007): Synthesis. In: Van den Berg, L.; Braun, E.; van der Meer, J. (Hrsg.): National policy responses to urban challenges in Europe. Aldershot, 399-432.
- Vogelgesang, K.; Lübking, U.; Ulbrich, I.-M. (2005): Kommunale Selbstverwaltung. Rechtsgrundlagen, Organisation, Aufgaben, Neue Steuerungsmodelle. Berlin.

Autor

*Raymond Saller (*1966) ist im Referat für Arbeit und Wirtschaft der Landeshauptstadt München für die Ausgestaltung der städtischen Europapolitik zuständig. Im Rahmen seiner Tätigkeit verfolgt er die europäischen Gesetzesinitiativen mit kommunal-politischer Relevanz und formuliert die Interessen der Stadt gegenüber den europäischen Organen. Er begleitete die Entstehung der Makroregionen Alpenraum und Donauraum von Anfang an und pflegt intensive Kontakte zu anderen Kommunen in den Räumen.*