

Hin zum Regieren in Netzwerken

Mit dem Konzept der „Multi-level Governance“ soll der Gestaltungskraft der Kommunen und Regionen in Europa mehr Spielraum gegeben werden



DER AUTOR

Hans-Josef Vogel ist Bürgermeister der Stadt Arnsberg sowie Mitglied im EU-Ausschuss der Regionen

Zum Ende des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts lässt sich für die Weiterentwicklung der Europäischen Union eine deutliche Stärkung der lokalen und regionalen Ebene feststellen. Ein neues Regierungsmodell in der Europäischen Union muss zukünftig die mit der Stärkung der kommunalen und regionalen Ebene geschaffenen neuen Potenziale zur vollen Entfaltung bringen. „Multi-level Governance“ ist das Stichwort. Das Subsidiaritätsprinzip bleibt das Verteilungsprinzip für Kompetenz und Verantwortung der lokalen, regionalen, nationalen und europäischen Ebene. Seine Einhaltung bedarf einer entsprechenden Subsidiaritätskultur und neuer Formen der Kontrolle.

Die Gründe für die Stärkung der lokalen und regionalen Ebene in der Europäischen Union liegen auf der Hand. Zum einen haben die Regionen und Kommunen mit der EU-Erweiterung an Bedeutung gewonnen. Für die starken Regionen in der EU war und ist dies ein weiterer Grund, ihre Interessen unmittelbar - ohne nationale Umwege oder nationale Filter - gegenüber der EU zu vertreten und voranzubringen.

LOKALE UND REGIONALE DIMENSION

Umgekehrt gilt dies auch für die Europäische Kommission und das Europäische Parlament. Über den Ausschuss der Regionen der EU - also auch über die größere Teilnahme von Kommissaren und Berichterstattem

an Plenarsitzungen, Ausschusssitzungen, Fachkonferenzen des Ausschusses - konsultieren sie stärker als je zuvor direkt die Akteure der lokalen und regionalen Ebene und beziehen deren Sachverstand in die Entscheidungsvorbereitung mit ein. Überhaupt lässt sich in den zurückliegenden Jahren ein Umdenken feststellen hin zu einer stärkeren Beachtung der lokalen und regionalen Dimension europäischen Handelns. Zum anderen hat in den EU-Mitgliedstaaten selbst - von der deutschen Öffentlichkeit weitgehend unbeachtet - eine Dezentralisierung und damit verbunden eine Stärkung der Regionen und Kommunen stattgefunden, die noch anhält. Beispiel Spanien: Hier sind Dezentralisierung und Kompetenzverlagerung weit fortgeschritten. 54 Prozent aller öffentlichen Ausgaben Spaniens werden inzwischen von der dezentralen Ebene getätigt. Die Kommunen und Länder kommen in Deutschland nur auf rund 44 Prozent¹. In Italien und selbst im

Vereinigten Königreich sowie in Frankreich werden die Regionen gestärkt.

KONKURRENZ DER METROPOLEN

Schließlich folgt die Stärkung der kommunalen und regionalen Ebene auch daraus, dass in der Europäischen Union immer weniger Mitgliedstaaten und immer mehr Regionen sowie Metropolen über die Nationalstaaten hinweg miteinander konkurrieren. Im Zeitalter von moderner Clusterbildung in der Wirtschaft, von Exzellenzinitiativen im Hochschulbereich oder von hoher Mobilität entwickeln sich die gemeinsamen Interessen ähnlich strukturierter Regionen stärker als die der jeweiligen Region und ihres Nationalstaates.

Diese grundlegenden europäischen Veränderungen haben aus dem Ausschuss der Regionen der Europäischen Union die institutionelle Vertretung der Regionen und Kommunen schlechthin gemacht. Schließlich gehören dem Ausschuss demokratisch legitimierte Personen an wie Mitglieder europäischer Regionalregierungen und -parlamente, Stadträte, Bürgermeister und Landräte. Deshalb war es folgerichtig, dass der Lissabon-Vertrag der Europäischen Union² die kommunale und regionale Selbstverwal-

¹ Luc van den Brande, Rede anlässlich der 44. Europaministerkonferenz der deutschen Länder am 5. Juni 2008, Brüssel

² Abl. EU NR. C 306 vom 17.12.2007; Zu den kommunalen Rechten im Lissabon-Vertrag vgl. Uwe Zimmermann, Von der EU-Verfassung zum Vertrag von Lissabon, in: Kommjur 2/2008, S. 41-47



FOTOS (2): EUROPÄISCHE KOMMISSION

Der Ausschuss der Regionen ist die ► offizielle Vertretung der Kommunen und Regionen bei der EU



▲ EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso (Mitte), hier mit AdR-Präsident Luc van den Brande (rechts) und dessen Stellvertreter Michel Delebarre (links), sucht regelmäßig das Gespräch mit den Vertretern des Ausschusses der Regionen

tung sowie die kulturelle und sprachliche Vielfalt als Grundsätze anerkannt und den Ausschuss der Regionen politisch gestärkt hat. Der Lissabon-Vertrag ist zu Recht ein Meilenstein für die Stärkung der kommunalen und regionalen Kompetenzen innerhalb der Europäischen Union. Das Misstrauen gegenüber dem Lissabon-Vertrag, wie es beispielsweise bei der irischen Volksabstimmung zum Ausdruck kam, ist in diesem zentralen Punkt unbegründet.

NEUE REGIERUNGSQUALITÄT

Die Aktivierung des durch die Stärkung der kommunalen und regionalen Ebene geschaffenen Potenzials wird gelingen, wenn der neue europäische Regierungsansatz der „Multi-level Governance“ - das Mehr-Ebenen-Regieren³ als „Regieren in Netzwerken öffentlicher und privater Akteure“ und zugleich die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips - Erfolg haben. Hierzu sind in den kommenden Jahren erhebliche Anstrengungen, das heißt viele kleine Schritte auf allen Ebenen und in den europäischen Bürgergesellschaften, notwendig. Aber das hat Europa immer ausgezeichnet. Nicht der große Umsturz, sondern

viele kleine Schritte haben den Erfolg ausgemacht. Und diese kleinen Schritte können und sollten wir in Europa weiter gehen - unabhängig vom Lissabon-Prozess selbst, eben für die Post-Lissabon-Zeit. „Multi-level Governance“ oder auch „Network Governance“ sind keine präzisen Begriffe. Sie bezeichnen zunächst die Herausforderung modernen Regierens auf der Basis unterschiedlicher politischer Ebenen. Eine Herausforderung, die zur Kenntnis genommen hat, dass die unterschiedlichen politischen Ebenen - die europäische, nationale, regionale und lokale Ebene - unterschiedliche Kompetenzen, Fachwissen und Potenzial besitzen, die sie für unterschiedliche Problemlösungen oder Politikfelder jeweils als besser geeignet ausweisen.

ZIEL BESSERE ABSTIMMUNG

„Multi-level Governance“ ist in diesem Sinne ein normativer Regierungsansatz, der eine ständig bessere Kooperation und Abstimmung zwischen den Ebenen, also den Akteuren, zum Ziel hat. Dies verbessert die Regierungs- und damit die Problemlösungsqualität im Umfeld rasanter wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Veränderungen. Sicher ist: Die Arbeit des Ausschusses der Regionen leistet dazu schon heute einen wichtigen Beitrag. Kein Wunder, denn das ist eine seiner Kernkompetenzen, die der Ausschuss der Regionen weiter und wei-

ter nutzen muss. Aber wir stehen hier auf allen Ebenen erst am Anfang einer neuen Regierungsform der „Mehr Ebenen“. Die gegenwärtige europäische Regierungsform stellt trotz erheblicher Verbesserungen in der Praxis immer noch viel zu stark auf nur zwei Ebenen ab: die europäische und die nationale Ebene. Sie lässt Kommunen und Regionen, aber auch die Bürgergesellschaft als zentrale Akteure, noch zu oft außen vor.

BLOCKADE DURCH HIERARCHIE

Dieses pyramidale hierarchische Regieren, das Europa über die Mitgliedstaaten, die Mitgliedstaaten über die Regionen sowie die Regionen über Städte und Gemeinden stellt, blockiert nicht nur enorme Potenziale auf lokaler und regionaler Ebene zum Meistern der zentralen europäischen Herausforderungen von wirtschaftlicher Globalisierung, demografischem Wandel und Klimawandel. Es entspricht auch schon lange nicht mehr der gewachsenen Bedeutung von Kommunen, Regionen und Bürgergesellschaft.

Dies gilt sowohl für die Prozesse der europäischen Beschlussfassung als auch für die Umsetzung der Beschlüsse in Europa. Nicht zuletzt findet das alte hierarchieorientierte Regieren keine ausreichende Akzeptanz bei den europäischen Bürgerinnen und Bürgern, wie die Volksabstimmungen gezeigt haben. Vielmehr wird bestehende Akzeptanz weiter schwinden.

Ohne breite Akzeptanz wird sich Europa nicht positiv weiterentwickeln. Der Ausschuss der Regionen wird deshalb 2009 eine Initiativstellungnahme mit dem Vorschlag für ein „Weißbuch Multi-level Governance“ erarbeiten. Es geht um eine neue Partnerschaft zwischen den Entscheidungsebenen durch ihre Einbeziehung in die Entscheidungsprozesse und entsprechend um eine neue Partnerschaft zwischen den Umsetzungsebenen. Auf eine Kurzformel gebracht: Es geht um ein Europa mit den Gemeinden, Städten und Regionen. Das Ziel: mit mehr Ebenen zu mehr und besserer Gestaltung gelangen. In diesen Zusammenhang gehört künftig die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im europäischen Regieren. Das bedeutet

³ Der Begriff des „Mehr-Ebenen-Regierens“ umfasst Regierungs- und Verwaltungsebenen, also die öffentlichen Akteure, sowie die bürgerschaftlichen privaten Akteure

nicht „weniger Europa“, sondern dass europäische Entscheidungen auf der Ebene getroffen werden, auf der die Umsetzung oder die Problemlösung am besten erfolgt. Dazu sind eine entsprechende Subsidiaritätskultur und neue Formen der Subsidiaritätskontrolle erforderlich.

WAHRUNG DER SUBSIDIARITÄT

Nach dem Lissabon-Vetrag soll die Subsidiaritätskontrolle in drei Phasen durchgeführt werden: vor der Vorlage eines Vorschlags der Kommission („ex ante“), in der Phase, in der der Vorschlag vorliegt, und in der Phase nach Erlass der Rechtsvorschrift („ex post“). Das letztere gilt, wenn der Ausschuss der Regionen oder ein nationales Parlament gegebenenfalls eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof in Erwägung zieht. So gewinnt die Zusammenarbeit zwischen dem Ausschuss der Regionen und den nationalen Parlamenten an Bedeutung.

Niemand wird daran gehindert, schon jetzt beim Thema Subsidiaritätskontrolle Schritt für Schritt voranzugehen. So hat der Ausschuss der Regionen nach einer Testphase bereits im Juni 2007 ein interaktives Netzwerk für die Subsidiaritätskontrolle⁴ in Betrieb genommen. Damit soll ein Konsultationsprozess für bestimmte politische Dokumente und Vorschläge der Kommission durchgeführt und es sollen diese im Hinblick auf die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bewertet werden.

Dem Netzwerk gehören derzeit 87 Partner an. Die Mehrheit bilden Regionalparlamente (24) und Regionalregierungen (24). Dann folgen Verbände lokaler und regionaler Gebietskörperschaften (18) - unter ihnen auch der Deutsche Städte- und Gemeindebund und der Deutsche Landkreistag - und Kommunen (15). Auch sind fünf nationale Delegationen des AdR und eine Kammer eines nationalen Parlaments, der französische Senat, vertreten. Das interaktive Netzwerk des Ausschusses der Regionen für die Subsidiaritätskontrolle ist damit zugleich ein Instrument von neuer „Multi-level Governance“. Es zeigt beispielhaft, dass Subsidiarität und „Multi-level Governance“ miteinander verflochten sind. Das eine ist nicht ohne das andere zu haben, wenn man Europa nicht schwächen, sondern verbessern will. Denn nur darum kann es gehen. ●

„Menschen suchen einen festen Bezugspunkt“

Über seine Begegnungen mit Europa sprach **STÄDTE- UND GEMEINDERAT** mit Roland Schäfer, Bürgermeister der Stadt Bergkamen sowie Präsident des Städte- und Gemeindebundes NRW und 1. Vizepräsident des DStGB

STÄDTE- UND GEMEINDERAT: Eine ganz gewöhnliche Woche als Bürgermeister - bei wie vielen Terminen kommt Europa ins Spiel?

Roland Schäfer: Das ist sehr unterschiedlich. Es gibt Wochen, wo Europa regelmäßig auftaucht in Gesprächen, etwa wenn es um Fördermittel geht - wir sind Ziel-2-Region und werden auch mit europäischem Geld gefördert. Wenn so etwas gerade diskutiert wird - im Moment ist das bei einem Großprojekt der Fall - dann taucht der Begriff Europa häufiger auf. Es gibt auch viele Wochen, in denen Europa als Begriff gar nicht genannt wird, obwohl Europa bei vielen Entscheidungen mitschwingt.

Wie oft reisen Sie dienstlich als „Botschafter der Stadt Bergkamen“ ins Ausland?

Schäfer: Für Bergkamen selbst ist es gar nicht so viel. Wir haben außerhalb von Deutschland drei Partnerstädte - in Frankreich, in Polen und in der Türkei. Ich habe mir selbst als Linie gesetzt, alle zwei Jahre mindestens einmal die Partnerschaft ein bisschen aufzufrischen - auch durch einen persönlichen Besuch. Das heißt, ich bin im Schnitt vielleicht einmal im Jahr als Bergkamener Bürgermeister im Ausland. Etwas

häufiger ist es in meiner Funktion beim Deutschen Städte- und Gemeindebund - sowohl als Präsident im vergangenen Jahr wie auch jetzt als 1. Vizepräsident. Dort ist im Durchschnitt vier- bis sechsmal im Jahr ein Europatermin angesagt - sei es in Brüssel, Straßburg oder in Paris.

Wie sieht es mit Ihrer „Europa-Tauglichkeit“ aus - welche Sprachen sprechen Sie?

Schäfer: Neben Deutsch, das man ja durchaus im Ausland verwenden kann, ist es Englisch, das ich sehr gut beherrsche. Ich lese Englisch genauso schnell wie Deutsch, ich lese auch mehr englische als deutsche Literatur. Sprachlich traue ich mir jede Fachdiskussion im Englischen zu. Im Französischen ist es so, dass ich ein normales Gespräch sehr gut beherrsche, dass ich auch fast alles verstehe, was gesprochen oder geschrieben wird. Bei einem Vortrag brauche ich schon eine schriftliche Unterstützung. Dann habe ich auch schon vor 3.000 französischen Bürgermeistern auf Französisch eine Rede gehalten. Darüber hinaus sind es Brocken im Polnischen, im Türkischen, im Spanischen - gerade so, dass man sich Zuprosten oder sich Guten Appetit wünschen kann.



Roland Schäfer (Jahrgang 1949) stammt aus Lemgo/Lippe. Nach Jura-Studium an der Universität Bielefeld und Referendariat war er ab 1977 in Bielefeld als Dozent tätig. 1983 wechselte Schäfer zur Bezirksregierung Arnsberg, 1988 dann zum NRW-Innenministerium. 1989 wurde er - SPD-Mitglied seit 1983 - als Stadtdirektor von Bergkamen gewählt. 1998 bestimmte ihn der Rat zum ersten hauptamtlichen Bürgermeister der Stadt Bergkamen. Ein Jahr später wurde Schäfer direkt in dieses Amt gewählt und 2004 in dieser Position bestätigt. Schäfer ist verheiratet und hat zwei Kinder (7 und 9 Jahre).

⁴ Siehe: <http://subsidiarity.cor.europa.eu/>