



Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft

herausgegeben vom
Geschwister-Scholl-Institut
für Politikwissenschaft

2013

Leinfelder, Günter

**Die Entwicklung
der kommunalen
Interessenvertretung
im Mehrebenensystem
Europas**

Bachelorarbeit bei
Dr. Tanja Zinterer
WS 2012/2013

Ludwig-Maximilians-Universität München
Sozialwissenschaftliche Fakultät
Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft

Die Entwicklung der kommunalen Interessenvertretung im Mehrebenensystem Europas

Bachelorarbeit für den BA-Studiengang Politikwissenschaft an der LMU München

Gutachterin:
Dr. Tanja Zinterer
Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft
Ludwig-Maximilians-Universität München
Oettingenstraße 67
80538 München
zinterer@gsi.uni-muenchen.de

Vorgelegt von:
Günter Leinfelder
Hauptstraße 72
86694 Niederschönenfeld OT Feldheim
guenter.leinfelder@gmail.com
Matrikelnummer: 10087664

am: 08. Januar 2013

Inhaltsverzeichnis

	<i>Seite</i>
Abkürzungen	IV
Verzeichnis der Abbildungen	V
1. Einleitung	6
2. Theoretischer Rahmen	7
2.1. Forschungsstand	8
2.2. Implikationen des europäischen Mehrebenensystems	10
2.3. Theorien der Interessenvermittlung	11
2.4. Das Modell des politischen Tauschs und der Austausch von Ressourcen	13
2.5. Ressourcenabhängigkeiten im Interessenvermittlungssystem der EU	14
2.5.1. Interessenvertretungen als intermediäre Organisationen	15
2.5.2. Angebot & Nachfrage von Ressourcen durch die EU	16
2.5.3. Angebot & Nachfrage von Ressourcen durch die Kommunen	18
3. Die Entwicklung der kommunalen Interessenvertretung	20
3.1. Veränderungen in der Umwelt der beteiligten Akteure	21
3.1.1. Kompetenzverlagerungen auf die europäische Ebene	21
3.1.1.1. Europabetroffenheit der Kommunen	23
3.1.1.2. Erhöhter Regelungsaufwand für die EU	24
3.1.1.3. Einflussmöglichkeiten auf der nationalen Ebene	25
3.1.2. Institutionelle Änderungen im Gefüge der EU	27
3.1.3. Akzeptanz- & Legitimationskrise der EU	28
3.1.4. Entwicklung des EU-Strukturfonds	29
3.1.5. Zwischenergebnis	31
3.2. Die Entwicklung wichtiger kommunaler Interessenorganisationen	32
3.2.1. Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas	32
3.2.2. Das Europabüro der deutschen kommunalen Selbstverwaltung	37
3.2.3. Die Europabüros der kommunalen Landesverbände	41
3.2.4. Das Städtenetzwerk EUROCITIES	44

	<i>Seite</i>
3.3. Die Gesamtentwicklung der kommunalen Interessenvertretung aus deutscher Sicht - Vier Phasen der Entwicklung	49
4. Schluss	51
Literaturverzeichnis	54

Abkürzungen

AdR	Ausschuss der Regionen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel
bzw.	beziehungsweise
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
MLG	Multi-level Governance
RGRE	Rat der Gemeinden und Regionen Europas
sog.	sogenannte
vgl.	vergleiche

Abbildungsverzeichnis

		<i>Seite</i>
<i>Abbildung 1</i>	Entwicklung Kompetenzfelder der EU	22
<i>Abbildung 2</i>	Aufteilung des EU-Budgets 1988-2013	30
<i>Abbildung 3</i>	Mitgliederentwicklung EUROCITIES	45
<i>Abbildung 4</i>	Übersicht kommunale Interessenvertretung	51

1. Einleitung

Die Kommunen sind in den letzten zwei Jahrzehnten vermehrt in den Blickpunkt des politikwissenschaftlichen Interesses geraten. Entscheidenden Anteil daran hatte der Mehrebenen-Ansatz, welcher auch die regionale und lokale Ebene betrachtet und dabei die Verknüpfungen und Verbindungen der verschiedenen Ebenen darstellt. Die Forschung in diesem Bereich hat allerdings festgestellt, dass die kommunale Ebene im europäischen Politikformulierungsprozess nur über schwache formelle Beteiligungsmöglichkeiten verfügt (siehe Kapitel 3.1.1.3). Daher sind die Kommunen auf andere, informelle Formen der Partizipation angewiesen. Die Entwicklung dieser Art von Interessenvertretung soll Gegenstand dieser Arbeit sein.

Dies führt mich zu meiner *Forschungsfrage*, welche wie folgt lautet: Wie hat sich die kommunale Interessenvertretung im europäischen Mehrebenensystem entwickelt und wie lassen sich Veränderungen erklären? Folgende *Leitfragen* sollen zur Beantwortung der Forschungsfrage hinführen: Welche Formen kommunaler Interessenvertretung gibt es und welche Attribute weisen diese auf? Wie haben sich die verschiedenen Formen kommunaler Interessenvertretung entwickelt? Welche Schlüsse lassen sich daraus für die kommunale Interessenvertretung im Allgemeinen ziehen? Wie lassen sich diese Entwicklungen erklären?

Um die Veränderungen, welche die Entwicklung der Interessenvertretung beeinflussen, greifbar zu machen, wird auf das Modell des politischen Tauschs bzw. des Ressourcenabhängigkeitsansatzes (siehe Kapitel 2.4.) zurückgegriffen. Meine *Annahme* dabei ist, dass Veränderungen in der Umwelt der beteiligten Akteure zu einer veränderten Nachfrage von bestimmten Tauschgütern führen. Diese Änderung ruft dann bei den Organisationen eine Reaktion hervor, die sich dann in ihrer Entwicklung widerspiegelt.

Daher werde ich im ersten Schritt die theoretischen Implikationen des europäischen Mehrebenensystems vorstellen und daraufhin mit oben genannten Theorien verknüpfen. Anschließend werden die Veränderungen in der Umwelt und deren Auswirkungen auf die Tauschgüter erörtert. Im An-

schluss folgt eine detaillierte Analyse verschiedener kommunaler Interessenorganisationen, deren Gesamtentwicklung im darauffolgenden Abschnitt dargestellt und in vier Phasen unterteilt wird.

Bei der Analyse beziehe ich mich lediglich auf die Interessenvertretung aus deutscher Sicht, da die Einbindung sämtlicher kommunaler Gebietskörperschaften Europas schlicht zu umfangreich und wegen der unterschiedlichen Stellung im Staatsaufbau schlecht vergleichbar wäre. Weil ich mich in dieser Arbeit allein auf die Entwicklung der informellen kommunalen Interessenvertretung beschränke, soll der Ausschuss der Regionen darin keine Rolle spielen. Des Weiteren ist der Einfluss des AdR generell, sowie speziell der deutschen Kommunen im AdR, mit 3 von 24 bei insgesamt 344 Sitzen, als eher gering einzustufen (vgl. Saller 1999: 167-221; Rechlin 2004: 37-39; EUROPA 2013).

Die Begriffe Interessenvertretung, Interessenrepräsentation, Lobbyorganisation, Interessengruppe und Interessenorganisation werden nachfolgend gleichbedeutend verwendet. Ich folge hierbei der Definition von Lahusen, welche die Arbeit genannter Akteure als „Tätigkeit oder [...] aktive[r] Versuch einer Beeinflussung (politischer) Entscheidungsverfahren zum Zweck einer Förderung der eigenen Interessen oder Überzeugungen“ beschreibt. Die Arbeit „kann sich auf die direkte Beeinflussung von Entscheidungsträgern beziehen, hier etwa im Bereich der Gesetzgebung. Interessenvertreter können sich aber auch indirekt an Mitarbeiterstäbe, an Experten, an Multiplikatoren oder öffentliche Meinungsführer wenden. In jedem Fall aber ist das Ziel klar: politische Entscheidungen im Sinne spezifischer Interessen mitzuprägen“ (Lahusen 2004: 778, Klammer im Original).

Die Methodik entspricht zu großen Teilen der Analyse von Sekundärliteratur. In geringem Umfang wird auf Veröffentlichungen von Interessenorganisationen und europäischen Institutionen im Internet zurückgegriffen.

2. Theoretischer Rahmen

Wie erwähnt soll diese Arbeit die Entwicklung der kommunalen Interessenvertretung im Mehrebenensystem der Europäischen Union aufzeigen. Bevor ich mich aber dieser Fragestellung zuwende, wird zuvor noch der

theoretische Rahmen dafür aufgespannt. Denn wissenschaftliche Beobachtung und Analyse sind immer von Theorie geleitet. „[T]heory and empirical research must be tightly connected“ (King/Keohane/Verba 1994: 29). Die Theorie geht von verschiedenen Annahmen und theoretischen Implikationen aus. Die Aufgabe besteht also darin, die für die Empirie relevanten theoretischen Implikationen darzulegen und ihre Bedeutung für die empirische Beobachtung aufzuzeigen.

Daher wird zu Beginn kurz der Stand der relevanten Forschung diskutiert. In einem ersten Schritt werden dann die Implikationen des europäischen Mehrebenensystems für die Interessenvertretung aufgezeigt. Anschließend wird schrittweise auf ein Modell, welches die Entwicklung der kommunalen Interessenvertretung beschreiben soll, hingearbeitet und letztendlich dieses Modell definiert und beschrieben.

2.1. Forschungsstand

Diese Arbeit ist im Bereich der Forschung von Interessenorganisationen angesiedelt. Das Umfeld, in dem sich diese Organisationen jedoch bewegen, ist das europäische Mehrebenensystem. Der Begriff Multi-level Governance entstammt vor allem den Arbeiten Marks' und Hooghes Anfang der Neunziger Jahre (Marks 1993; Hooghe 1995 & 1996). Sie untersuchten die Rolle subnationaler Ebenen bei der EU-Kohäsionspolitik. Dieser Ansatz ermöglichte, die Verbindungen und Interdependenzen der verschiedenen Ebenen zu analysieren. Die Berücksichtigung des Governance-Konzepts erlaubte zudem den Einbezug nicht-staatlicher Akteure in die Analysen. So fand MLG schnell in zahlreichen Arbeiten zum Regieren in der Europäischen Union Verwendung (u.a. Heinelt 1996; Kohler-Koch/Eising 1999; Grande: 2000; Scharpf 1999b & 2002; Jachtenfuchs 2001; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004; Benz 2004).

Wurden Interessenorganisationen bis in die 60er Jahre als „black box“ betrachtet (Easton 1965), ist es mittlerweile mit modernen politikwissenschaftlichen Analysemethoden möglich, ein differenziertes Bild verbandlichen Handelns zu zeichnen. Ein Erklärungsansatz, welcher die Funktionsbedingungen von Interessenorganisationen beschreibt, ist die Theorie des politischen Tauschs (Coleman 1990) bzw. der Ressourcenabhängig-

keitsansatz von Pfeffer und Salancik (1978). Diese Modelle zeigen, warum es zwischen verschiedenen Akteuren - zum Beispiel Interessengruppen und politischen Institutionen - zum Austausch verschiedener Ressourcen kommt. Zu diesen Ansätzen bestehen eine Reihe empirischer Analysen (u.a. Schneider 1986; Pappi 1990; Pappi/König 1995; Henning 2000). Pieter Bouwen nimmt die beiden Modelle als Basis und zeigt, dass verschiedene Arten von Interessengruppen bestimmte Ressourcen unterschiedlich gut herstellen und somit Zugang zu politischen Institutionen herstellen können (Bouwen 2002 & 2004). Stefan Niederhafner (2007) nutzt in seiner Dissertation den theoretischen Rahmen Bouwens und modifiziert diesen leicht. Dieses Konzept wendet er dann auf zwei kommunale Interessenorganisationen - Eurocities und den Rat der Gemeinden und Regionen Europas - an. Allgemeiner fassen die empirischen Arbeiten Greenwoods (1997) und Eisings & Kohler-Kochs (2005) die Entwicklungen und Möglichkeiten von Verbänden in Europa zusammen.

Claudia Münch führt in ihren Thesen an (Münch 2006a & 2006b), dass sich die Handlungsoptionen und -spielräume der Kommunen durch die Europäisierung erweitert haben. Sie begründet das mit den zusätzlichen Optionen, die das Mehrebenensystem den Kommunen bietet. Diese Möglichkeiten würden durch kommunale Interessenvertretungen wahrgenommen. Weitere detaillierte Beschreibungen verschiedener kommunaler Interessenrepräsentation bieten die Arbeiten von Schultze (1997), Egger (2003), Rechlin (2004), Leitermann (2006), Struve (2006), Hennecke (2007), sowie Heinelt & Niederhafner (2008).

Diese Arbeiten beschreiben zwar einzelne Entwicklungsschritte der verschiedenen Organisationen, leisten jedoch keine umfassende und theoriegeleitete Erklärung für die Gründe dieser Entwicklungen. An dieser Stelle versucht die vorliegende Arbeit anzusetzen. Sie verknüpft die Implikationen, welche durch das europäische Mehrebenensystem entstehen, mit der Entwicklung der kommunalen Interessenvertretung und erklärt die Vorgänge in diesem System mit den theoretischen Annahmen des Ressourcenabhängigkeitsansatzes.

2.2. Implikationen des europäischen Mehrebenensystems

Lange Zeit dominierte das Paradigma des Neofunktionalismus und des Intergouvernementalismus die Europaforschung. Fragen nach den Ursachen und Antriebskräften der Integration standen im Mittelpunkt. Anfang der 90er Jahre wandte sich die Forschung anderen Fragestellungen zu. Fragen, welche sich weniger mit den Ursachen, dafür umso mehr mit den Folgen der Integration beschäftigten, rückten in das Zentrum des Interesses (vgl. Grande 2000: 11).

Mit diesem Paradigmenwechsel kam auch die Erkenntnis einher, dass es sich bei der Europäischen Union um eine komplexe politische Herrschaftsordnung eigener Art - *sui generis* - handle. Dieses besondere und einzigartige politische Gebilde zeichnet sich besonders durch seine verschiedenen Ebenen, welche miteinander verknüpft sind, aus (vgl. Eising/Kohler-Koch 2005: 44-45). Daher hat sich auch der Begriff *Mehrebenensystem* für die Bezeichnung dieses Gebildes etabliert. Es finden sich zwei Zugänge zur Definition des Mehrebenensystems - ein institutioneller und ein funktionaler. Ich möchte mich in dieser Arbeit auf das funktionelle Verständnis konzentrieren. Das System, in diesem Sinne, besteht aus formal unabhängigen, jedoch funktional interdependenten Akteuren und Politikarenen (vgl. Lehmbruch 1998: 27-30).

Durch diesen Zugang ergeben sich drei Charakteristika für das Mehrebenensystem. *Erstens* handelt es sich hierbei eindeutig um eine nicht-hierarchische Anordnung der Handlungs- und Entscheidungsebenen.

„[W]hat distinguishes the European Union from traditional structures of authority is that hierarchical forms of governance are weak. Policy-making is to a large extent organised around networks, in which the prevailing mode of conflict resolution is negotiation – not imposition“ (Hooghe 2002: 348).

Daraus ergibt sich auch die Notwendigkeit, andere Formen der Steuerung anzuwenden, welches das *zweite Charakteristikum* darstellt. Um Ergebnisse zu erzielen, muss in erster Linie auf Techniken indirekter Steuerung zurückgegriffen werden. Das europäische Mehrebenensystem kann daher

als Verhandlungssystem bezeichnet werden. Seine Ergebnisse sind das Produkt von Interaktion zwischen verschiedenen Ebenen mit unterschiedlichen Funktionen, Akteuren (staatlich wie nicht-staatlich), Interessen und Ressourcen.

Die *dritte Eigenschaft* des europäischen Mehrebenensystems ist, dass die Beziehungen zwischen den unterschiedlichen Handlungsebenen wesentlich flexibler und variabler sind als bei nationalen föderativen Systemen. Dieses Mehr an Dynamik hat zum einen zur Folge, dass dort erheblich mehr Konkurrenz um Zuständigkeiten, Ressourcen und Klienten zwischen den Handlungsebenen besteht (vgl. Grande 2000: 17).

Aus diesen drei Eigenschaften des europäischen Mehrebenensystems ergeben sich für Interessenvertreter im Vergleich zur nationalen Ebene neue Möglichkeiten. Im Vergleich zu einem hierarchischen System vereinfacht ein Verhandlungssystem Interessenvertretern das Einbringen ihrer spezifischen Interessen in den Entscheidungsprozess. Durch die Beteiligung mehrerer Akteure an diesem Prozess ergeben sich außerdem neue Schnittstellen. Diese können dazu genutzt werden, Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen. Allerdings verlangt die Mehrung der Einflusskanäle auch einen erhöhten Ressourcenaufwand seitens der Interessenvertreter. Eine weitere Folge, welche sich aus dem Mehrebenencharakter ergibt, ist, dass es Interessenvertretern mehr Möglichkeiten zur Organisation von Unterstützungskoalitionen bietet, durch die jene über ein größeres Maß an politischem Druckpotential verfügen.

2.3. Theorien der Interessenvermittlung

Es existieren einige Theorien, die dazu dienen, die Rolle und den Einfluss von Interessengruppen auf politische Entscheidungen zu analysieren. Diese eignen sich dazu, den strukturellen Möglichkeitsraum, in dem sich die Akteure bewegen, aufzuspannen. Die zwei bekanntesten sind der Pluralismus und der Neokorporatismus. Sie stellen zugleich die Endpunkte des theoretischen Kontinuums verbandlicher Interessenvermittlung dar (vgl. Schmedes 2008: 88).

Pluralistische Systeme zeichnen sich durch eine Vielzahl konkurrierender Interessengruppen unterschiedlicher Größe aus. Ihre Aktivitäten unterliegen keinem staatlichen Einfluss oder gar Kontrolle. Der Staat bildet hier nur die Arena, in welcher der Kampf verschiedener gesellschaftlicher Interessen in zivilisierter Form ausgetragen wird (vgl. Schneider 1999: 23). Die vielfältigen Möglichkeiten der verbandlichen Interessenrepräsentation ermöglichen es, ein recht breites Spektrum an Interessen im Politikformulierungsprozess abzubilden (vgl. Schmedes 2008: 89).

Der Begriff Neokorporatismus beschreibt die Einbindung organisierter Interessen in den politischen Entscheidungsprozess. Im Gegensatz zum Pluralismus betont der Neokorporatismus nicht nur das Verhältnis von Interessenrepräsentant zum staatlichen Akteur, sondern zeichnet ein Bild wechselseitiger Beziehungen. Er ist „an der Mitformung *und* Mitdurchsetzung der staatlichen Steuerungsleistung beteiligt“ (Lehmbruch 1979: 54, eigene Hervorhebung). Anstatt durch Konkurrenz charakterisiert sich der Neokorporatismus durch die Zusammenarbeit relativ weniger Verbände.

Das europäische Mehrebenensystem lässt sich keinem der beiden Extrempunkte eindeutig zuordnen. Es verfügt sowohl über Merkmale des Pluralismus, als auch des Neokorporatismus

„[D]ie Struktur der europäischen ‚Staat - Verbände‘ - Beziehungen wird zunehmend geprägt durch wechselnde, punktuelle Allianzen (pluralistisches Strukturelement), die aber dem Politikstil einer konsensuell-deliberativen Teilnahme an einer gemeinsamen Willensbildung, Entscheidungsfindung und Implementation (neo-korporatistisches Handlungsorientierung) folgen“ (Lahusen/Jauß 2001: 24).

„Insgesamt zeigt die Verbändelandschaft auf der europäischen Ebene ein ambivalentes Bild“ (Eichner 2000: 281). Die Ausprägung kann sich je nach Sektor stark unterscheiden. Im theoretischen Kontinuum zwischen Pluralismus und Neokorporatismus finden sich einige Zwischenformen wie Ektatismus, Dirigismus, Klientelismus oder Politiknetzwerke (vgl. Schmedes 2008: 88).

Die Vorgänge auf der europäischen Ebene lassen sich am Besten mit dem Begriff des *Politiknetzwerks* erfassen. Dieser Ansatz integriert die beiden unterschiedlichen theoretischen Perspektiven. Ein Politiknetzwerk kann sowohl Governance-Form als auch Analysebegriff sein (vgl. Knill 2000: 113). Es ist durch seine Akteure, deren Verbindungen und seine Begrenzung beschrieben. Die Akteure sind zum Teil staatlicher, zum Teil privater Natur. Vereint werden sie in dem Ziel, Ergebnisse - in diesem Fall politische - zu generieren. Die Verbindungen zwischen den Akteuren entstehen dadurch, dass keiner der Akteure alleine ein Ergebnis erzielen kann, sondern auf Andere angewiesen ist. Es stellt somit den Ausgangspunkt für das Modell des politischen Tauschs und dessen Weiterentwicklungen dar (vgl. Kenis/Schneider 1991: 41; Schmedes 2008: 92-93).

2.4. Das Modell des politischen Tauschs und der Austausch von Ressourcen

Ausgangspunkt für das Modell des politischen Tauschs ist der Ressourcenabhängigkeitsansatz (Pfeffer/Salancik 1978). Dabei gehen Jeffrey Pfeffer und Gerald R. Salancik davon aus, dass Organisationen *nie* vollkommen autark handeln können, da sie nicht alle relevanten Ressourcen kontrollieren können. Es besteht eine Diskrepanz zwischen den Interessen, die sie realisieren möchte, und den Ressourcen, welche sie dafür zur Verfügung hat. Sie sind daher immer auf die Zusammenarbeit - in Form von Ressourcenaustausch - mit anderen Akteuren angewiesen. Um überleben bzw. handlungsfähig sein zu können, sind sie also von ihrer Umwelt, sprich anderen Organisationen, abhängig. Da diese aber auch nicht alle Ressourcen kontrollieren können, ergibt sich ein gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis (Interdependenz) (vgl. Pfeffer/Salancik 1978: 258).

Dieser Ansatz wurde dann von James S. Coleman zum „Modell des politischen Tauschs“ weiterentwickelt. Nach diesem Modell verfügt keiner der beteiligten Akteure über die Macht, den Ausgang eines Ereignisses alleine zu kontrollieren. Da bestimmte Akteure allerdings ein spezifisches Interesse am Zustandekommen eines Ereignisses haben, sind diese bereit, ihre (Kontroll-)Ressourcen mit anderen zu teilen. Sie haben dadurch die Möglichkeit, ihre Interessen in stärkerem Ausmaß zu verwirklichen. Somit

kommt es zum Austausch verschiedener (Kontroll-)Ressourcen (vgl. Coleman 1990: 131-136; Pappi 1990: 157).

Die Organisationen entscheiden im Zuge einer Kosten-Nutzen-Analyse, ob sie ein Gut, und wenn ja, mit wem sie es tauschen. Verfestigt wird dieses Verhältnis durch die stetige Wiederholung der Austauschprozesse (vgl. Bouwen 2002: 368). Ist ein Gut für die Funktionserfüllung eines Akteurs unabdingbar, so wird diese als „critical ressource“ bezeichnet. Je kritischer eine Ressource für den Fortbestand einer Organisation ist, desto größer ist die Abhängigkeit vom anbietenden Akteur. Gleichzeitig steigt auch der Einfluss, den der Anbieter auf den Nachfrager ausüben kann (vgl. Bouwen 2004: 341). Dies führt dazu, dass Anbieter dieser kritischen Ressourcen versuchen, sich das Monopol für das Gut zu sichern, um ihr Einflusspotential bzw. ihre Macht weiter zu steigern (vgl. Niederhafner 2007: 56).

2.5. Ressourcenabhängigkeiten im Interessenvermittlungssystem der EU

Das oben beschriebene Modell soll im empirischen Teil als Analysewerkzeug für die Beziehungen der an der Interessenvermittlung im europäische Mehrebenensystem beteiligten Akteure verwendet werden. Die in dieser Arbeit relevanten Akteure sind die EU - mit ihren Organen: Kommission, Parlament und Rat - kommunale Interessenvertretungen, sowie die Kommunen als Mitglieder der Interessenorganisationen. Durch das Modell lassen sich die Tauschbeziehungen und Abhängigkeiten der Beteiligten offenlegen. Denn unter diesen drei findet ein gewisser Ressourcenaustausch statt, wobei Qualität und Quantität der ausgetauschten Ressourcen variieren. Aus den Veränderungen der Güterströme lassen sich Rückschlüsse auf die Entwicklung der Interessenorganisationen hinsichtlich Aufgaben, Rolle, Strukturen und Reichweite ziehen. Veränderungen der Ressourcenflüsse ergeben sich vor allem, so meine Annahme, durch Veränderungen in der Umwelt der Akteure.

In den folgenden Absätzen werden nun mögliche Austauschressourcen aufgezeigt und kurz beschrieben. Sie stehen im Mittelpunkt des Interesses, da ihre Veränderungen - wie erwähnt - Aufschluss über die Entwick-

lung der kommunalen Interessenvertretungen geben. Zuerst werden mögliche Tauschgüter von Interessenorganisationen und Organen der EU näher beleuchtet, anschließend zwischen Interessenorganisationen und deren Mitgliedern.

2.5.1. Interessenvertretungen als intermediäre Organisationen

Im Zentrum der Ressourcenflüsse stehen die Interessenorganisationen. Sie haben somit eine Bindegliedfunktion inne. Daher werden sie als Organisation mit intermediärem Charakter bezeichnet (vgl. Schmitter/Streeck 1999: 53). Dabei folgen sie zwei Logiken: Der Mitgliedschafts- und der Einflusslogik. Die beiden Logiken sind im Prinzip Weiterentwicklungen der von Offe und Wiesenthal geprägten Kategorien „survival“ und „success“ (vgl. Offe/Wiesenthal 1980: 108). Die Mitgliedschaftslogik entspricht dabei der Kategorie „survival“, die Einflusslogik „success“.

„Survival“ bzw. Mitgliedschaftslogik meint, inwieweit die Organisation es schafft, die Bedürfnisse und Interessen ihrer Mitglieder zu integrieren. Kurz gesagt: Die Fähigkeit, ihre Mitglieder in ausreichendem Maße zu befriedigen. Je heterogener eine Gruppe aufgestellt ist, desto schwerer ist es, diese zu integrieren und zufriedenzustellen (vgl. Niederhafner 2007: 53).

„Success“ bzw. Einflusslogik zielt vor allem auf die Beziehungen der Organisation zu deren Umwelt, was hier den Institutionen der EU entspricht, ab. Die „characteristics of the state, or better state agencies“ (Schmitter/Streeck 1999: 21) determinieren hierbei die Handlungsmöglichkeiten und sind somit von besonderer Relevanz.

Durch das relative Gewicht der Logiken, die das Handeln der Interessenorganisation beeinflusst, lässt sich verbandliches Handeln bzw. dessen Ausrichtung erklären. Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass Interessenorganisationen eine Schnittstellenfunktion ausüben und sämtliche Ressourcen bündeln. Sie unterliegen dem Einfluss von Mitgliedschafts- und Einflusslogik, welche in einem interdependenten Verhältnis zueinander stehen und sich gegenseitig beschränken.

2.5.2. Angebot und Nachfrage von Ressourcen durch die EU

Auf der Seite der EU werden im Prinzip drei verschiedene Arten von Gütern nachgefragt. So sagt Bouwen: „[I]nformation is the basic good“ (Bouwen 2002: 369). Sie ist die wichtigste Ressource, die von den Organen der EU nachgefragt wird. Bouwen beschränkt sich allerdings in seinen Arbeiten auf drei Spezifikationen von Wissen, nämlich Expertenwissen, Information über den lokalen beziehungsweise den europäischen Handlungsbedarf (vgl. Bouwen 2004: 340). Rainer Eising weist jedoch zu Recht darauf hin, dass auch noch andere Ressourcen von Seiten der EU nachgefragt werden. Zum einen handelt es sich um eine Erhöhung der Legitimation und Akzeptanz politischer Entscheidungen, welche die Einbeziehung von verschiedenen (zivilgesellschaftlichen) Interessen mit sich bringt. Zum anderen wird die EU auch mit der Ressource „Umsetzung“ versorgt. Interessenorganisationen können die Organe der EU nämlich auch bei der Umsetzung verschiedener Politiken unterstützen (vgl. Eising 2004: 497).

In dieser Arbeit soll in Bezug auf Niederhafner (2007) mit eben den drei Gütern *Wissen*, *Legitimation* und *Umsetzung* gearbeitet werden. Im Gegenzug bietet die EU die Ressourcen *Einfluss* und *Information* zum Tausch an. Im Folgenden werden diese Ressourcen kurz benannt und beschrieben.

- *Wissen*

Wissen stellt in der Tat eine entscheidende Ressource für Interessengruppen dar. Sie kann zudem in drei Unterkategorien gefasst werden. Das ist zum Einen das Wissen über den Handlungsbedarf, zum Anderen das Wissen über die technisch möglichen Handlungsalternativen und schließlich das Wissen über die Bewertung der Handlungsalternativen (vgl. Bouwen 2004: 340).

Das Wissen über den Handlungsbedarf enthält die Informationen über Problemlagen, welche das Tätigwerden der Gemeinschaft bedingen. Da die EU als oberste politische Ebene nicht jedes Problem sofort registriert, ist diese Ressource von großer Bedeutung.

Das Wissen über die technisch möglichen Handlungsalternativen

entspricht dem so genannten „(technischen) Expertenwissen“. Es handelt sich hierbei um Detailwissen, wie ein bestimmtes Phänomen erzeugt, verändert oder verhindert werden kann. Da meist mehr als eine Möglichkeit bzw. Alternative zur Problemlösung existiert, ist dieses Wissen für eine möglichen effiziente und effektive Politik unabdingbar.

Um eine möglichst breite Akzeptanz ihrer Entscheidungen zu erlangen, benötigt die EU im Vorfeld Informationen über die Bewertung der Handlungsalternativen durch die beteiligten Akteure. Interessenverbände können diese sammeln und in aggregierter Form weiterreichen (vgl. Niederhafner 2007: 62-63).

- *Legitimation*

Indem die EU Informationen aus den drei genannten Wissenskategorien in ihren Entscheidungsprozess einfließen lässt, schafft sie es, indirekt Legitimation zu generieren. Allerdings bietet kommunale Interessenvertretung die Option, Legitimation direkt zu schaffen. Dies hängt damit zusammen, dass Organisationen, welche kommunale Interessen vertreten, eine andere Legitimationsbasis haben als andere Interessenvertreter bzw. Lobbyisten. Kommunale Interessenvertreter repräsentieren die Interessen demokratisch gewählter Gebietseinheiten, welche noch dazu die unterste Ebene des Mehrebenensystems bilden (vgl. Niederhafner 2007: 64-67).

- *Umsetzung*

Bei diesem Gut fördern Organisationen und deren Mitglieder die Umsetzung und Ausführung von EU-Politik, „was neben der rechtlichen Implementation auch die tatsächliche Verhaltensänderung umfasst“ (Niederhafner 2007: 67). Die Ressource „Umsetzung“ wird, im Gegensatz zu den beiden anderen, erst nach der Entscheidung durch die Organe der EU realisiert. Um aber auf diese Entscheidung Einfluss zu nehmen, muss sie schon vorher bereit stehen. Interessenvertreter unterstützen dabei die EU aktiv bei der Umsetzung bestimmter Rechtsakte. Da dies einen enormen Vertrauensvorschuss beansprucht, kommt der Austausch dieses Guts erst nach langfristiger und erfolgreicher Zusammenarbeit zustande. „Im Falle ver-

bandsvermittelter, kollektiver Umsetzungszusagen kann es bei langfristig erfolgreichen Beziehungen zur Monopolisierung mit der Umsetzung verbundenen Aufgaben kommen“ (Niederhafner 2007: 67), was wiederum einer enormen Einflusssteigerung für den entsprechenden Verband gleichkommt.

- *Einfluss*

Die wichtigste Ressource, welche die EU den Interessenorganisationen zum Tausch anbieten kann, ist Einfluss (vgl. Bouwen 2002: 368). Sie stellt eine so genannte „kritische Ressource“ dar, ohne die Interessenvertretungen nicht überleben können. Je besser jene die von der EU nachgefragten Güter bereitstellen können und je wichtiger diese sind, desto mehr Einfluss können Interessenorganisationen generieren.

- *Informationen*

Information über politische Prozesse und Programme ist auch ein Gut, welches von Seiten der EU angeboten wird. Es besteht zum einen aus Informationen zu aktuellen Rechtsetzungsvorhaben. Diese sind für Interessenorganisationen vor allem zu Beginn des Policy-Zyklus von Bedeutung, um möglichst effektiv darauf reagieren zu können.

2.5.3. Angebot und Nachfrage von Ressourcen durch die Kommunen

Kommunen fragen von ihren Interessenorganisationen vor allem zwei Güter nach. Das eine stellt mit der *Repräsentation mitgliederspezifischer Interessen* ein klassisches Aufgabenfeld einer Interessenorganisation dar. Daneben können sie für ihre Mitglieder auch *Serviceleistungen* erbringen. Diese äußern sich in der schlichten Weitergabe mitgliederrelevanter Themen aus dem Rechtsetzungsprozess bis hin zur Erstellung von Förderratgebern oder ähnlichem.

Auf der Angebotsseite können Kommunen ihren Interessenvertretungen hauptsächlich drei verschiedene Ressourcen zur Verfügung stellen. Dieses ist zum einen *Basis- und Detailwissen*, zum anderen sind das *Finanzmittel* und schließlich noch *Personal*. Wie auch im vorherigen Ab-

schnitt, werden auch hier die unterschiedlichen Ressourcen kurz näher beschrieben.

- *Interessenrepräsentation*

Interessen des Mitglieds können auf zwei Arten repräsentiert werden. Dort ist zum einen die klassische Stellungnahme. Sie wird mit der Hoffnung abgegeben, von Entscheidungsträgern registriert und einbezogen zu werden. Die zweite Möglichkeit ist die konkrete Einflussnahme auf politische Entscheidungen. Dafür sind Zugangspunkte zu den entsprechenden politischen Institutionen nötig. Außerdem ist sie mit einem erheblich größeren Aufwand an Ressourcen verbunden. Die große Herausforderung der Interessenrepräsentation im Allgemeinen ist das Finden eines „common interest“ (Beyme 1974: 13). Gerade in großen, heterogenen Organisationen stellt das, mehr als bei kleinen und homogenen, eine große Herausforderung dar (vgl. Niederhafner 2007: 53). Denn nur, wenn sich die Mitglieder auf einen gemeinsamen Nenner einigen können, kann die Organisation die Interessen effektiv nach außen vertreten.

- *Serviceleistungen*

Das zweite Gut, welches von Kommunen nachgefragt werden kann, sind konkrete Serviceleistungen durch die Interessenorganisation. Dazu zählen unter anderem das Erstellen von Infobriefen und Förderratgebern oder auch konkrete Hilfestellung bei der Beantragung von Fördermitteln. Diese Leistungen bedürfen lediglich eines relativ geringen Ressourceneinsatzes.

- *Wissen*

Wissen stellt die wichtigste immaterielle Ressource einer kommunalen Interessenvertretung dar. Sie kann sich in unterschiedlichen Formen äußern. Zum einen ist an der Basis das Wissen über relevante Problemlagen am größten. Somit kann dieses Wissen, gesammelt und aggregiert, an die politische Institution weitergegeben werden.

Die weitere Wissensressource ist das Detail- bzw. Expertenwissen, über das die Kommunen verfügen. Dieses Wissen ist vor allem bei

der Politikformulierung, aber auch bei der Abwägung verschiedener Handlungsalternativen, von großer Bedeutung. Auch dieses Wissen wird von den Organisationen gebündelt und über entsprechende Foren (Expertenkomitees, Anhörungen, etc.) oder durch direkte Kontakte weitergegeben.

Als ausführende Verwaltungseinheit haben die Kommunen auch noch Wissen über die Umsetzung und Ausführung von Rechtsakten. Auch dieses Wissen kann, zusammengefasst durch die Interessenvertreter, ein möglicher Zugangspunkt zum Entscheidungsprozess sein.

An dieser Stelle muss hervorgehoben werden, dass der Bündelfunktion der Organisation in der Kategorie Wissen eine herausragende Bedeutung zukommt. „Einzelwissen“ ist als Tauschgut nahezu wertlos, wohingegen die aggregierte Ressource ein begehrtes Gut bildet.

- *Personal & Finanzmittel*

Personal- und Finanzmittel stellen eine Mindestvoraussetzung für Interessenorganisationen dar. Eine verbesserte Ausstattung vergrößert den Handlungsspielraum und deutet somit auf höhere Einflussmöglichkeiten hin. Allerdings ist dieser Zusammenhang nicht zwingend. Von Interesse für die Analyse ist vor allem die Entwicklung des finanziellen Möglichkeitsraums einzelner Organisationen.

3. Die Entwicklung der kommunalen Interessenvertretung

In diesem Kapitel wird die Entwicklung der kommunalen Interessenvertretung aus deutscher Sicht dargestellt. Ausgangspunkt hierfür sind die Veränderungen in der Umwelt der beteiligten Akteure. Nachdem auf diese veränderten Bedingungen eingegangen worden ist, werden zunächst die Merkmale der vier zu untersuchenden Organisationen aufgezeigt und daraufhin deren Entwicklung vor dem Hintergrund der erwähnten Umweltbedingungen, mit Hilfe des vorgestellten Modells, gezeichnet. Schließlich wird, an Hand der erforschten Einzelergebnisse, ein zusammengefasstes Bild der Vertretung kommunaler Interessen im europäischen Mehrebenensystem erstellt.

3.1. Veränderungen in der Umwelt der beteiligten Akteure

Ich gehe, wie erwähnt, von der Annahme aus, dass Veränderungen in der Umwelt die Entwicklung der Interessenvertretung und hier im Speziellen der kommunalen Vertretung, entscheidend beeinflussen. Diese Veränderungen haben Einfluss auf die Nachfrage und das Angebot von Tauschressourcen. Diese veränderte Situation ruft dann eine Reaktion der Interessenorganisationen hervor. Eben jene Veränderungen der Ressourcen sollen nun im Folgenden aufgezeigt werden.

3.1.1. Kompetenzverlagerungen auf die europäische Ebene

Zu Beginn soll nun geprüft werden, inwieweit Kompetenzverlagerungen von der nationalen zur europäischen Ebene stattgefunden haben und wie sich die Quantität der Rechtsetzung in der EU entwickelt hat. Im Anschluss sollen die Auswirkungen dieser Veränderungen auf das Angebot und die Nachfrage der entsprechenden Tauschgüter erörtert werden.

Im Laufe der Integration kam es zu einer schrittweisen Verlagerung staatlicher Kompetenzen zugunsten der europäischen Ebene. Abbildung 1 illustriert eindrucksvoll diese Vorgänge. Bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl 1951 beschränkte sich die Regelungskompetenz auf lediglich diese zwei Sektoren. Mit der Unterzeichnung der Römischen Verträge im Jahr 1957 und der damit verbundenen Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sowie der Europäischen Atomgemeinschaft kam es zu einer erstmaligen Erweiterung der Kompetenzen. Diese wurden auf die Bereiche Agrar, Handel, gemeinsamer Markt, Verkehr und Atomenergie ausgedehnt.

Durch die Einheitliche Europäische Akte erweiterte sich der Regelungsbe- reich der Europäischen Gemeinschaft um die Bereiche Umwelt, Soziales, Technologie und Forschung. Außerdem wurde der Fahrplan zur Vollen- dung des Binnenmarktes festgelegt. Dieser sollte bis zum 31. Dezember 1992 verwirklicht werden (vgl. Weidenfeld 2010: 78-79; Müller-Graff 2004: 143). Bei der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht 1992, der die verschiedenen Verträge unter dem Dach der Europäischen Union verein- te, war die EU dann auf nahezu allen Bereichen gesetzgeberisch aktiv

geworden (vgl. Pollack 2000: 521). Mit der Vollendung des Binnenmarktes gingen eine Reihe weiterer wichtiger Politikfelder - vor allem im wirtschaftlichen Bereich - von der nationalstaatlichen auf die europäische Ebene über (vgl. Bauer/Börzel 2010: 257).

Abbildung 1: Entwicklung Kompetenzfelder der EU

	1950	1957	1968	1970	1992	2001
I. Economic issue-areas						
1. Goods/services	1	2	3	3	4	4
2. Agriculture	1	1	4	4	4	4
3. Capital flows	1	1	1	1	4	4
4. Persons/workers	1	1	2	2	3	4
5. Transportation	1	2	2	2	2	3
6. Energy	1	2	1	1	2	2
7. Communications	1	1	1	1	2	3
8. Environment	1	2	2	2	3	3
9. Regional development	1	1	1	1	3	3
10. Competition	1	2	2	2	3	3
11. Industry	1	2	2	2	2	3
12. Money/credit	1	1	2	2	2	4
13. Foreign exchange/loans	1	1	2	2	2	4
14. Revenue/taxes	1	1	2	2	2	3
15. Macroeconomic	1	1	2	3	2	4
II. Socio-cultural issue-areas						
1. Work conditions	1	1	2	2	2	3
2. Health	1	1	1	1	2	2
3. Social welfare	1	2	2	2	2	2
4. Education and research	1	1	2	2	2	3
5. Labor-management relations	1	1	1	1	1	3
III. Politico-constitutional issues						
1. Justice and property rights	1	1	1	2	3	4
2. Citizenship	1	1	1	1	2	3
3. Participation	1	1	1	1	2	2
4. Police and public order	1	1	1	1	1	2
IV. International relations/external security issues						
1. Commercial negotiations	1	1	3	4	5	5
2. Economic-military assistance	1	1	1	1	2	4
3. Diplomacy and IGO membership	1	1	1	1	2	4
4. Defence and war	1	1	1	1	2	3

Source: Adapted from Schmitter (1996, pp. 125–6).

Key: 1= All policy decisions at national level
 2= Only some policy decisions at EC level
 3= Policy decisions at both national and EC level
 4= Mostly policy decisions at EC level
 5= All policy decisions at EC level

Quelle: Schmitter 1996: 125-126, adaptiert von Pollack 2000: 522

Betrachtet man den Bereich der regulativen Politik, so kann man insgesamt bis Anfang der 2000er Jahre einen stetigen Anstieg europäischen Rechts erkennen. Nach einem moderaten Anstieg bis Anfang der 80er Jahre lässt sich daraufhin, bis zu Beginn der 90er, ein starker Anstieg der

Gesetzgebungstätigkeit feststellen. Dieser schwächt sich dann Mitte dieses Jahrzehnts etwas ab, bleibt aber immer noch über dem Niveau der 70er Jahre (vgl. Kohler-Koch u.a. 2004: 160). Mit Beginn des neuen Jahrtausends kommt es vor allem bei den Verordnungen zu einem starken Rückgang, wohingegen die Anzahl der verabschiedeten Richtlinien etwa gleich bleibt.

3.1.1.1. Europabetroffenheit der Kommunen

Diese oben aufgezeigten Entwicklungen schlagen mittelbar und unmittelbar auf die deutschen Kommunen durch. Dies geschieht auf dreierlei Weise. Zum einen durch primärrechtliche Bestimmungen, wie zum Beispiel die Beihilfekontrolle in Artikel 107 & 108 AEUV. Diese sind, wie auch Verordnungen, unmittelbar wirksam und bedürfen nicht der Umsetzung in nationales Recht (vgl. Rechlin 2004: 17). Mittelbar betroffen sind die Kommunen durch die Richtlinien, welche von der EU erlassen werden. Sie sind nur hinsichtlich ihres Ziels für die Mitgliedstaaten bindend; deren Ausgestaltung bleibt dem Mitgliedstaat selbst überlassen (vgl. Weidenfeld 2000: 153). Da allerdings ungefähr 80% aller Gesetze in Deutschland durch die Kommunen ausgeführt werden (vgl. Zimmermann-Wienhues 1997: 77), ergibt sich auch hier eine starke Betroffenheit. Daher kann konstatiert werden, dass die Europabetroffenheit der deutschen Kommunen mit Zunahme der europäischen Integration stetig zugenommen hat. Dadurch hat sich das Verhältnis zwischen der Bedeutung dieser Ebene und den Mitsprachemöglichkeiten zu Ungunsten der Kommunen verschoben. Trotzdem war lange Zeit eine gewisse Europaskepsis und auch Untätigkeit seitens der Kommunen spürbar (vgl. Schultze 1997: 90). Vor allem die EEA (1986) mit der Vollendung des Binnenmarktes als Ziel und einige Jahre später der Vertrag von Maastricht (1992) änderten diesen Zustand (vgl. Münch 2006a: 21-22).

Diese Verträge brachten für die Kommunen eine Flut von Richtlinien, die es für sie umzusetzen galt (vgl. Vetter/Soós 2008: 597). Die Ausschreibungspflicht für Großaufträge, die Einschränkung der Wirtschaftsförderung, sowie die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie - um nur einige zu nennen - steigerte die Europabetroffenheit der Kommunen immens (vgl. Schultze

1997). Insgesamt gab es bis zum Jahr 2000 ca. 1.500 Binnenmarkttrichtlinien, die von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden mussten. Dabei entfiel ein Großteil der Umsetzung auf die Kommunen. Alleine von den ersten 282 Einzelmaßnahmen waren zum Beispiel 120 von den Kommunen umzusetzen (vgl. Ameln 1992: 479; Münch 2006a: 127-128).

Durch diese Maßnahmen erhöhte sich auf der einen Seite der Mehraufwand und verringerte auf der anderen Seite die Eigenständigkeit (Selbstverwaltungsrecht) der Kommunen. Dadurch verschob sich das Verhältnis von Kosten und Nutzen einer Interessenvertretung der Kommunen auf europäischer Ebene zu Gunsten einer organisierten Vertretung der kommunalen Interessen (vgl. Bouwen 2002: 368). Diese Vertretungen wirken weitgehend auf informellen Kanälen, da es ihnen an formellen Mitwirkungsmöglichkeiten im europäischen Mehrebenensystem mangelt (vgl. Vetter/Soós 2008: 597) bzw. die bestehenden als nicht effektiv genug eingeschätzt werden. Um eben effektiv arbeiten zu können, benötigen diese Organisationen Zugang zu Organen der EU. Daher kommt es seitens der Kommunen und somit auch ihrer Interessenorganisationen zu einer vermehrten Nachfrage des Guts „Einfluss“.

3.1.1.2. Erhöhter Regelungsaufwand für die EU

Mit dem oben skizzierten Anstieg der gesetzgeberischen Aktivität der EU ist auch eine erhöhte Nachfrage an Wissen durch die Institutionen der EU verbunden. Wie in Kapitel 2.5.2 gezeigt, handelt es sich dabei um das Wissen um den Handlungsbedarf, Expertenwissen und Wissen über die Bewertung der Handlungsalternativen. Die Hauptnachfrage der ersten beiden Typen von Wissen kommt von der Europäischen Kommission. Ihr obliegt es, Rechtsakte zu initiieren und die entsprechenden Vorlagen zu erfassen. Da sie aber über einen vergleichsweise kleinen Verwaltungsapparat mit relativ wenig Personal verfügt, ist sie auf den Rückgriff externer Ressourcen angewiesen (vgl. Greenwood 1997: 34; Heinel/Niederhafner 2008: 106). Werden mehr Rechtsakte auf den Weg gebracht, so ist die Nachfrage an „Wissen“ auch dementsprechend höher.

Mit der steigenden Bedeutung des Europäischen Parlaments - was nachfolgend auch noch diskutiert werden wird - steigt auch dessen Bedarf an

Informationen. Will sich das Parlament substanziell an einer inhaltlichen Diskussion über Entwürfe der Kommission beteiligen, so benötigt es vor allem Informationen über die technisch machbaren Möglichkeiten, also das Expertenwissen (vgl. Greenwood 1997: 47). Um aber auch tragfähige Mehrheiten im Plenum zu erzielen, ist europaweit aggregiertes Wissen über die Bewertung der Handlungsalternativen für die Mitglieder des Parlaments von großem Interesse (vgl. Niederhafner 2007: 217).

Ähnlich wie das Gut „Wissen“ steigt auch die Nachfrage nach dem Gut „Umsetzung“ ziemlich parallel zur Anzahl der verabschiedeten Rechtsakte an. Der Zusammenhang liegt wiederum auf der Hand. Da die EU keine eigene Verwaltung zur Umsetzung seiner Rechtsakte hat, ist es dabei auf die Unterstützung der Mitgliedstaaten angewiesen (vgl. Heinel/Niederhafner 2008: 108-109; Niederhafner 2007: 180). Deren unterste Ebene wird in vielen Fällen von den Kommunen gebildet. Je mehr Rechtsakte also verabschiedet werden, desto mehr häufen sich die Fälle, in denen die EU auf die Unterstützung der Kommunen angewiesen ist. Mit der Fülle verschiedener Rechtsakte, die auf der Ebene der Kommunen ausgeführt werden mussten, verlor die Kommission Ende der Achtziger Jahre mehr und mehr den Überblick und damit auch die Kontrolle über die erfolgreiche und konforme Umsetzung. Das Ergebnis ist eine vermehrte Einbindung der Kommunen in die Umsetzungsprozesse (vgl. Schultze 1997: 100).

Vor dem Hintergrund der gezeichneten Entwicklungen hat die EU im Jahr 2004 den sog. „systematischen Dialog“ geschaffen. Dieser bietet den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bzw. deren Vertretern die Möglichkeit, Einfluss auf die Politik der Kommission zu nehmen (vgl. KOM 2003).

3.1.1.3. Einflussmöglichkeiten auf der nationalen Ebene

Wie gezeigt, sind in den vergangenen drei Jahrzehnten einige Zugangspunkte für kommunale Interessenorganisationen auf europäischer Ebene entstanden. Dies stößt die Frage auf, wie diese Veränderungen sich auf die Entwicklung der nationalen Zugangsmöglichkeiten ausgewirkt haben.

Auf nationaler Ebene bieten sich lediglich den drei Kommunalen Spitzenverbände - dem Deutschen Städtetag, dem Deutschen Landkreistag und

dem Deutschen Städte- und Gemeindebund - eine formelle Mitwirkung am Gesetzgebungsprozess. Zwischen 1965 und 1969 konnten sie mit Hilfe der Bund-Länder-Kooperation, einige rechtlich abgesicherte Beteiligungsmöglichkeiten erstreiten. Durch den Finanzplanungs- und Konjunkturrat konnten sie ihre Stellungnahmen direkt den Bundesministerien vortragen, ohne dies mit dem Status eines Interessenvertreters tun zu müssen (vgl. Schultze 1997: 96; Zimmermann-Wienhues 1997: 277). 1975 wurde dann in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien festgeschrieben, dass ein Gesetzesentwurf, der die Belange der Kommunen berührt, möglichst früh den kommunalen Spitzenverbänden zuzuleiten ist. Außerdem wurde 1980 in der Geschäftsordnung des Bundestag das Recht der Spitzenverbände, bei relevanten Themen, vor dem Ausschuss eine Stellungnahme abzugeben, ergänzt. Allerdings wurde dieses Recht nicht explizit auf europapolitische Belange ausgedehnt. Diese Erweiterung konnte dann 1995 erreicht werden. So kommt den Spitzenverbänden nun auch bei europäischen Angelegenheiten ein Anhörungsrecht zu (vgl. Münch 2006b: 357-358; Rechlin 2004: 28-29). Auch in manchen Bundesländern wurden den kommunalen Landesverbänden Anhörungsrechte eingeräumt. Am Alleinvertretungsanspruch auf Bundesebene lassen die Länder allerdings keine Zweifel (vgl. Münch 2006b: 358).

Auf Grund der schwachen innerstaatlichen Beteiligungsmöglichkeiten und der Verlagerung von vielen Gebieten in den Kompetenzbereich der EU (siehe oben), versuchen die kommunalen Interessenvertreter, den nationalen Mangel an Mitsprache mit europäischem Einfluss zu kompensieren. Dies bestätigen auch die Annahmen der Kompensationsthese. Diese besagt, „[j]e loser und schlechter die Beziehungen zu nationalen Institutionen [sind], umso eher werden nationale Interessen auf EU-Ebene agieren“ (Eising/Kohler-Koch 2005: 46). Unterstützend wirkt hierbei auch noch, dass die EU informeller Interessenvertretung bzw. Lobbying offener gegenübersteht als das in Deutschland der Fall ist, wie das Weißbuch „Europäisches Regieren“ verdeutlicht (vgl. Münch 2006b: 260-261). Daher kommt es zu einer *Fokussierung* der Aktivitäten kommunaler Interessenvertretung auf der europäischen Ebene.

3.1.2. Institutionelle Änderungen im Gefüge der EU

Diverse Verträge und Vertragsrevisionen (EEA 1986, Unionsvertrag von Maastricht 1992, Reformvertrag von Amsterdam) führten dazu, dass es, wie erwähnt, nicht nur zu einer Zunahme der Kompetenzen auf Seiten der EU kam, sondern auch zu einer Verschiebung von Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnissen innerhalb der EU. So ist hier vor allem die Rolle des Parlaments zu nennen. Seine Rechte wurden bei allen Vertragsrevisionen und Ergänzungen gestärkt und ausgedehnt (vgl. Wessels 2004: 89). Bis zum Vertrag von Maastricht hatte der Rat die alleinige Entscheidungsgewalt über Rechtsakte der EU. Dieser Vertrag führte dann allerdings das sog. Mitentscheidungsverfahren, „welches das Parlament dem Rat im Gesetzgebungsprozess gleichstellt“ (Weidenfeld 2010: 108), ein. Seit dem Vertrag von Lissabon findet dieses Verfahren in den meisten Politikfeldern Anwendung und wurde in das „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“ umbenannt.

Diese schrittweise Gleichsetzung des Parlaments mit dem Rat und die damit verbundene Aufwertung haben dazu geführt, dass das Parlament nun vermehrt unterschiedliche Ressourcen nachfragt (vgl. Münch 2006b: 263). Im Gegenzug kann es aber auch ein wichtiges Gut, nämlich Einfluss, anbieten und wird dadurch zu einem zunehmend wichtigeren Zugangspunkt für kommunale Interessenorganisationen.

Mit der Aufwertung des europäischen Parlaments kam es also zu einer relativen Abwertung des Ministerrats, der seine Alleinentscheidungsmacht verlor. Zeichnete er sich zuvor schon für kommunale Interessenvertreter, auf Grund seiner intergouvernementalen Struktur, als schwer zugänglich aus (vgl. Niederhafner 2007: 203), so sank seine Relevanz für Interessenvertreter mit eben genannter Teilung der Befugnisse. Erschwerend kam dabei noch hinzu, dass seit der EEA die formalen Vetorechte nationaler Regierungen eingeschränkt wurden. Die Ausweitung qualifizierender Mehrheitsentscheidungen im Rat haben dazu geführt, dass (nationalen) Interessenorganisationen die Möglichkeit genommen wurde, über ihre nationalen Regierungen Vetopositionen durchzusetzen (vgl. Eising/Kohler-Koch 2005: 22).

Diese Entwicklungen haben also dazu beigetragen, dass das Parlament an Relevanz für kommunale Interessenvertretungen gewonnen und der Ministerrat an Bedeutung für jene verloren hat. Es kam somit zu einer *Verschiebung der Zugangspunkte*.

3.1.3. Akzeptanz- & Legitimationskrise der EU

Der EU wird seit jeher vorgeworfen, an einem Legitimationsdefizit zu leiden. Zunächst muss einmal gesagt werden, dass die EU seit 1979 über ein unmittelbar durch die Unionsbürger gewähltes Parlament verfügt, welches - wie eben erwähnt - zunehmend mit Rechten ausgestattet wurde. Nichtsdestotrotz verfügt es - im Gegensatz zu den Parlamenten der Mitgliedstaaten - nicht über ein Gesetzesinitiativrecht. Dieses ist ausschließlich der Europäischen Kommission zugebilligt (vgl. Niederhafner 2007: 177). Die beiden anderen wichtigen Organe, der Ministerrat und die Kommission, sind lediglich indirekt legitimiert. Im Ministerrat sind die Fachminister der Mitgliedstaaten vertreten, welche über die nationalen Regierungen legitimiert sind. Die geringste Legitimationsstufe weist die Kommission auf. Sie wird vom Europäischen Rat, also den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, gewählt (Art. 17 (5) EUV, Art. 244 AEUV). Die Kommissare können in ihrer Gesamtheit zwar noch vom Parlament abgelehnt werden, doch kann dies die insgesamt schwache Legitimierung der Kommission nur geringfügig mindern. „Verglichen mit den Organen, die auf nationaler Ebene ähnliche Kompetenzen ausüben, ist die demokratische Legitimation der Kommission als sehr schwach zu bewerten. Dies ist einer der Hauptgründe für das oft festgestellte Demokratiedefizit der EU und ihrer Politik“ (Niederhafner 2007: 179) .

Die Akzeptanz- und Legitimationskrise der EU Anfang der Neunziger Jahre ist hauptsächlich darin begründet (vgl. Schultze 1997: 100). Die rückläufige Unterstützung des „Europäischen Integrationsprojekts“ durch die Bevölkerung schlug sich in den knappen Ergebnissen zu den Referenden zur Annahme des Vertrags von Maastricht und sinkenden Werten in den Eurobarometer-Umfragen zur Akzeptanz der EU nieder (vgl. Eising/Kohler-Koch 2005: 58). Um dieses strukturelle Legitimationsdefizit zu kompensieren, verfolgt die EU zwei Strategien. Sie versucht sowohl ihre In-

put-, als auch ihre Output-Legitimation zu steigern (vgl. Scharpf 1999a: 268).

Input-Legitimation meint dabei die Beteiligung von Bürgern und Interessengruppen an den Entscheidungsprozessen. Die Kommission hat sich in ihrem Weißbuch zum Europäischen Regieren 2001 zu einer verstärkten Einbindung von Interessengruppen, sowie der Zivilgesellschaft bekannt. Sie will dabei die Konsultations- und Dialogkultur stärken und ausbauen (vgl. KOM 2001). Bei diesem Verfahren kommt es zum Austauschprozess von Legitimation und Einfluss zwischen - in diesem Fall - kommunalen Interessengruppen und den Organen der EU.

Die Generierung von Output-Legitimation läuft vor allem über den Austausch von Expertenwissen. Dieses Wissen ermöglicht es der EU, effiziente und effektive Politik zu betreiben (vgl. Bouwen 2002: 371), welche eine Steigerung der Akzeptanz bei den Unionsbürgern ermöglicht. Interessenorganisationen können über Expertengremien, Workshops und Anhörungen ihr Wissen weitergeben (vgl. Niederhafner 2007: 78-79) und somit im Gegenzug Einfluss auf mögliche Entscheidungen nehmen.

Durch die Bemühungen der EU, das Legitimationsdefizit zu mindern, haben sich den kommunalen Interessenorganisationen zusätzliche Möglichkeiten ergeben, *Einfluss* auf Entscheidungen zu nehmen. Daher ist es für die Interessenvertreter von großer Bedeutung, das Gut „*Legitimation*“ (Input-Legitimation), als auch entsprechendes *Fachwissen* (Output-Legitimation) zur Verfügung stellen zu können.

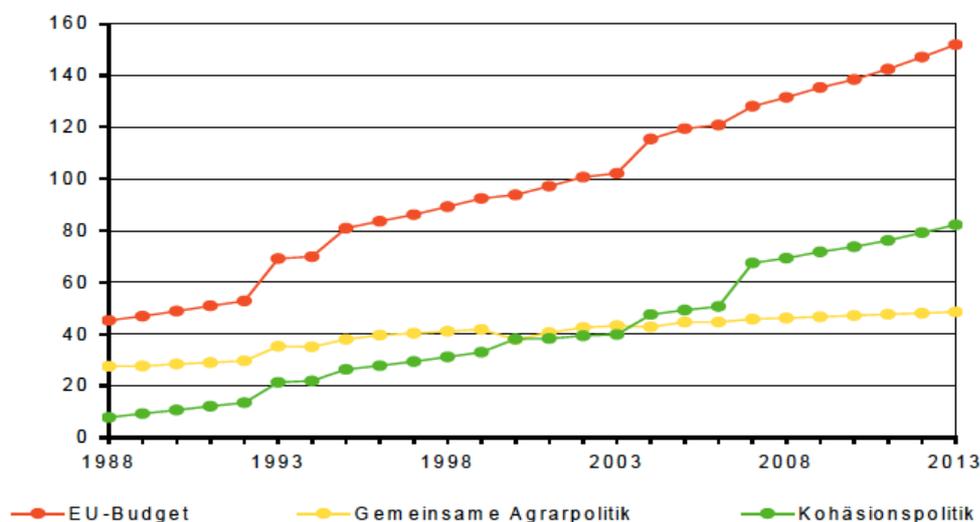
3.1.4. Entwicklung des EU-Strukturfonds

Auch die Änderungen der EU-Strukturpolitik schlugen sich auf die Entwicklung der kommunalen Interessenvertretungen nieder. Bedingt durch die Süderweiterungen Anfang (Griechenland 1981) und Mitte (Portugal & Spanien 1986) der Achtziger Jahre und die damit verbundenen steigenden wirtschaftlichen Disparitäten innerhalb der EU kam es 1988 zur einer Reform des EU-Strukturfonds (vgl. Heinemann 2009: 32). Grundlage der Reform waren die in der EEA verankerten Rechte der EU „für eine gemeinschaftliche Kohäsionspolitik zur Verringerung regionaler Disparitäten und Förderung des sozialen Zusammenhalts innerhalb der EU“ (Niederhafner

2007: 104). Mit der Reform wurden die vier Prinzipien der Konzentration, Programmplanung, Partnerschaft und Zusätzlichkeit eingeführt. Diese Prinzipien waren die Basis der „neuen“ Kohäsionspolitik und stellten an die Empfänger von Förderleistungen neue Bedingungen (vgl. Bauer/Börzel 2010: 255).

In Bezug auf das Partnerschaftsprinzip wurde dann 1993 eine Neuerung eingeführt, die den Einbezug von zivilgesellschaftlichen Partnern ermöglichte (vgl. Münch 2006a: 157). Die weitere Entwicklung der Strukturpolitik stand dann vor allem unter den Eindrücken der Vollendung des Binnenmarktes, der Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, sowie der EU-Norderweiterung. Diese Ereignisse machten es nötig, ärmere Mitgliedstaaten zu kompensieren. Daher wurden die finanziellen Mittel für die Strukturpolitik Mitte der Neunziger Jahre stark erhöht (vgl. Heinemann 2009: 34). Mitte der 2000er Jahre kam es bedingt durch die EU-Osterweiterung zu einer Verschiebung des Förderfokus auf eben diese osteuropäischen Länder.

Abbildung 2: Aufteilung des EU-Budgets 1988-2013



Quelle: Niederhafner 2007: 110

Die Erhöhung der Mittel fußte auf einem Kompromiss zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern, welcher zur Folge hatte, dass es einerseits zu einer „significantly extended financial commitment of the community“ (Bauer/Börzel 2010: 255), aber im Gegenzug auch zu einer Stärkung der

Kontroll- und Überwachungsrechte für die Europäische Kommission kam. Allerdings muss an dieser Stelle auch angemerkt werden, dass sich zwar die Gesamtsumme der Mittel erhöht, aber eben durch diverse Erweiterungen der EU (Süderweiterung, Norderweiterung, Osterweiterung) der relative Anteil pro Mitgliedstaat verringert hat (vgl. Bauer/Börzel 2010: 256) und vor allem reichere Staaten, wie zum Beispiel Deutschland, (relativ gesehen) weniger Förderung erhielten. Dadurch entwickelte sich ein erhöhter Konkurrenzkampf um die finanziellen Mittel der Strukturpolitik.

Angesichts dieser Entwicklungen haben sich die Anforderungen für die Kommunen signifikant verändert. Zum einen bedeuten die vier Förderprinzipien für den Antragsteller - hier die Kommunen - einen erhöhten Arbeitsaufwand. Vor allem das Prinzip der Partnerschaft erfordert ein erhöhtes Maß an Koordination. Diese Koordinationsfunktion können diverse Interessenorganisationen für die Kommunen leisten bzw. ein Forum dafür sein. Außerdem hat sich über die Jahre ein dichtes Geflecht an verschiedenen Förderprogrammen und -möglichkeiten entwickelt. Daher ist die Bedeutung der (rechtzeitigen) Information über Fördermöglichkeiten in den vergangenen Jahren angestiegen. Über Förderratgeber oder Rundschreiben können die Kommunen von Interessenverbänden mit dieser Ressource versorgt werden. Der oben dargelegte gestiegene Konkurrenzkampf um Fördermittel ist es auch, der die frühzeitige Information noch einmal wichtiger werden lässt.

Auf Grund dieser Entwicklungen kommt es seitens der Kommunen zu einer verstärkten Nachfrage der geschilderten *Serviceleistungen*. Diese stellen einen immer wichtiger werdenden Teil des verbandlichen Aufgabenspektrums dar.

3.1.5. Zwischenergebnis

Die dargestellten Veränderungen zeigen allesamt, dass es zu einem Anstieg der Nachfrage aller Tauschgüter gekommen ist. Seitens der EU-Institutionen haben vor allem die Zunahme der Gesetzgebungstätigkeit und die Übertragung weiterer Aufgabenfelder eine erhöhte Nachfrage an „Wissen“ aller Art und Umsetzung ausgelöst. Auch die Ressource „Legitimi-

on“ wird wegen der schwachen Legitimierung der EU-Organe seit den 90er Jahren vermehrt nachgefragt.

Bei den Kommunen hat der Druck, welchen die steigende Europäisierung auf diese ausübt, zu einem erhöhten Bedarf an Einfluss auf europäischer Ebene geführt. Der Mangel nationalstaatlicher Beteiligungsmöglichkeiten in Europafragen hat diese Entwicklung noch verstärkt. Außerdem hat die Reform des EU-Strukturfonds zu einem vergrößertem Bedürfnis der Kommunen nach Hilfestellungen und Informationen in diesem Bereich geführt.

Außerdem muss nach erwähnt werden, dass die Aufwertung des europäischen Parlaments und die gleichzeitige Abwertung des Rates zu einer Verschiebung der Ressourcenströme weg vom Rat und hin zum Parlament geführt hat.

3.2. Die Entwicklung wichtiger kommunaler Interessenorganisationen

Im vorherigen Kapitel wurde auf die Entwicklungen in der Umwelt der kommunalen Interessenvertreter und der damit verbundenen Veränderung bei Nachfrage und Angebot verschiedener Ressourcen eingegangen. In den folgenden Abschnitten soll nun gezeigt werden, wie die entsprechenden Organisationen konkret auf diese veränderte Umwelt reagiert haben, welche Veränderungen die Entwicklung verschiedener Organisationen besonders geprägt hat und welche Möglichkeiten die unterschiedlichen Typen der Interessenvertretung haben bzw. nicht haben, um auf die veränderten Bedingungen zu reagieren.

3.2.1. Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas

Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas ist ein Dachverband und vertritt die Interessen seiner 49 nationalen Mitgliedsverbände und somit auch von rund 100.000 kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften in Europa (vgl. Heinelt/Niederhafner 2008: 110). Auch die drei deutschen kommunalen Spitzenverbände sind Mitglied im RGRE. Er wurde 1951 als Rat der Gemeinden Europas in Genf gegründet und 1984 in seinen heutigen Namen umbenannt. Entstanden ist er aus der Friedensbe-

wegung Ende des zweiten Weltkriegs und hatte die Verständigung der verfeindeten Völker Europas zum Ziel. Daher bestand seine Aufgabe anfangs vor allem in der Vermittlung von Städtepartnerschaften (vgl. Zimmermann-Wienhues 1997: 290; Münch 2006a: 223). Diese Aufgabe spielt auch heute noch eine wichtige Rolle.

Obwohl der RGRE den Charakter einer supranationalen Organisation hat, wurde in den Fünfziger Jahren der Aufbau von nationalen Sektionen innerhalb des RGRE beschlossen. Diese Struktur prägt die Organisation noch heute und bringt Vor- wie Nachteile mit sich. Zum einen kann der RGRE dadurch auf die nationale Infrastruktur und Ressourcen zurückgreifen. Andererseits gilt es, um einen Konsens zu finden, alle einzelnen, national geprägten Sichtweisen zu integrieren (vgl. Heinelt/Niederhafner 2008: 110).

Mit dem zunehmenden Erfolg der europäischen Integration und der damit verbundenen wachsenden Europabetroffenheit der Kommunen (siehe Kapitel 3.1.1.1.) veränderte sich auch die Erwartungshaltung gegenüber dem RGRE. Während die Süd-Länder den RGRE noch immer vor allem als Bewegung für ein Europa der Bürger und für Verständigung sahen, forderten die Nord-Länder ein stärkeres Engagement in der kommunalen Interessenvertretung auf europäischer Ebene. Letztendlich trug der RGRE der gestiegenen Bedeutung Europas für die Kommunen Rechnung und eröffnete 1969 eine Zweigstelle in Brüssel, wobei der Fokus auf dem Hauptsitz in Paris verblieb (vgl. Niederhafner 2007: 280). Da die Nachfrage nach Einfluss mit der EEA und der Vollendung des Binnenmarktes stark anstieg, richtete der RGRE Ende der Achtziger Jahre seinen Fokus auf die Repräsentation kommunaler Interessen (vgl. Leitermann 2006: 333). Dies äußerte sich in der Aufwertung der Zweigstelle zu einem vollwertigen Informations- und Lobbybüro. Die Dependance in Brüssel nimmt mittlerweile einen höheren Stellenwert ein als die Zentrale in Paris (vgl. RGRE 2003: 3; Schultze 1997: 123). Durch seine Konzentration auf die Arbeit in Brüssel konnte sich der RGRE als Interessenvertreter der kommunalen Gebietskörperschaften in Brüssel etablieren (vgl. Münch 2006b: 363).

1992 erfolgte dann eine weitere organisatorische Neuerung. Um der gestiegenen Nachfrage der europäischen Institutionen nach Wissen gerecht werden zu können, wurden thematisch orientierte Arbeitsgruppen eingerichtet. Diese arbeiten zu konkreten Themen, welche sich auf der Agenda der EU-Ebene befinden und für die Kommunen relevant sind. Da die Mitglieder der Arbeitsgruppen hauptsächlich aus Führungskräften und (technischen) Experten der nationalen Mitgliedsverbände bestehen, sind sie besonders geeignet, das Gut „Expertenwissen“ bereitzustellen, welches vor allem durch die Kommission stark nachgefragt wird (vgl. Heinelt/Niederhafner 2008: 112).

Im Jahr 1995 entschloss sich der RGRE dazu, „die Verbindungen zu verschiedenen Städtenetzwerken [zu] stärken und formalisieren“ (Schultze 1997: 124). Durch diese Ressourcenbündelung kann der RGRE das Gut Wissen nun (noch) besser zur Verfügung stellen. Von Vorteil ist außerdem, dass ausschließlich europäische Verbände, wie der RGRE, die Partner in den offiziellen Kontakten der Kommission oder des Parlaments sind. Nur sie haben die Möglichkeit, in Expertengremien der Kommission berufen zu werden oder an offiziellen Anhörungen teilzunehmen (vgl. Leitermann 2006: 336). Dadurch gewinnt der RGRE einen wichtigen Zugangspunkt, um die Ressource Einfluss einbringen bzw. eintauschen zu können.

Durch die kontinuierliche Aufwertung des europäischen Parlaments eröffnete sich für den RGRE ein weiterer Einflusskanal. Da auch das Parlament vorzugsweise auf Güter von europäischen Dachverbänden zurückgreift (vgl. Bouwen 2004: 347-349), kommt dem RGRE auch hier eine herausgehobene Position zu.

Die Delegiertenversammlung, welche über Resolutionen entscheidet, setzt sich aus gewählten Amtsinhabern der lokalen Ebene zusammen (vgl. Heinelt/Niederhafner 2008: 113). Daher verfügen seine Resolutionen über ein großes Maß an Legitimation. Durch die Bestrebungen, das Akzeptanz- und Legitimationsdefizit der EU abzubauen, kann diese Ressource in besonderem Maße dazu eingesetzt werden, Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen. Der RGRE eignet sich also außerordentlich zur Generierung von Stellungnahmen mit breiter Legitimationsbasis. Allerdings

muss hierbei einschränkend angemerkt werden, dass der RGRE in seinen Positionen oftmals eine regelungskritische Haltung annimmt, wodurch er seine Unterstützung eher dem EU-Organ, welches die Verabschiedung einer Vorlage verhindert, anbietet. Dadurch wird diese Ressource, welche von der Kommission am öftesten nachgefragt wird, weitgehend uninteressant (vgl. Niederhafner 2007: 364). Da die Verpflichtungsfähigkeit des RGRE hinsichtlich der Kommunen relativ gering ist, und diese eben zum großen Teil für die tatsächliche Umsetzung der EU-Politik zuständig sind, kann der RGRE das Gut „Umsetzung“ nur ziemlich eingeschränkt anbieten. Zwar ist er durchaus auch in der Lage, die Umsetzung von EU-Politik durch entsprechende Informations- oder sonstige Förderaktivitäten anzubieten, jedoch schwächt die relativ große Entfernung zur tatsächlichen Implementationsebene diese Möglichkeiten ab (vgl. Niederhafner 2007: 364).

Seit Mitte der Neunziger Jahre bietet der RGRE, und speziell für die deutschen Kommunen die deutsche Sektion, auch Serviceleistungen auf dem Gebiet der Förderpolitik an. Er reagiert damit auf gestiegenen Bedarf kommunaler Unterstützung auf diesem Gebiet. So geht alle zwei Monate ein Förderbrief, welcher Informationen zu kommunalrelevanten Förderprogrammen der EU enthält, per E-Mail an alle Mitgliedskommunen. Außerdem verfasst die deutsche Sektion Arbeitshilfen zur Europaarbeit von Kommunen, welche die unterschiedlichen Aufgaben, Strukturen und Inhalte kommunaler Europaarbeit näher beleuchten und seit 1995 einen Infobrief, der alle kommunalrelevanten Inhalte auf europäischer Ebene beinhaltet (vgl. RGRE 2012). Allerdings bietet der RGRE keine Hilfestellung und Beratung bei konkreten Förderanliegen bzw. -anträgen. Dies übersteigt bei etwa 100.000 Städten und Gemeinden, aus denen sich die Mitgliedsverbände zusammensetzen, bei weitem seine Kapazitäten.

Wie gezeigt erschließen sich dem RGRE, vor allem durch das Angebot von Wissen und Legitimation, diverse Einflussmöglichkeiten. Seine große Schwäche liegt allerdings darin, dass er diese nicht effizient und nur bedingteffektiv nutzen kann. Die Ursache liegt vor allem in seiner heterogenen Zusammensetzung und seiner hierarchischen Struktur.

Durch die Unterschiedlichkeit seiner Mitglieder - diese unterscheiden sich in Hinblick auf ihre Größe, ihre Stellung im Staatsaufbau, sowie ihren Aufgabenumfang (vgl. Vetter/Soós 2004: 601) - und der damit verbundenen Interessenvielfalt ist es außerordentlich schwierig, eine einheitliche Position zu finden. Die Folge ist, dass sich die Mitglieder des RGRE meist auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen. Dadurch entstehen vergleichsweise allgemeine Stellungnahmen, welche die Schlagkraft des RGRE bei der Interessenrepräsentation mindern (vgl. Schultze 1997: 124). „Inhaltlich konzertierte und fokussierte Positionen eignen sich besser, um in den Verhandlungsprozessen um einzelne EU-Politiken substantielle Beiträge und damit ein effektives Lobbying leisten zu können“ (Heinelt/Niederhafner 2008: 120). Außerdem ist der RGRE nicht dafür geeignet, Partikularinteressen einzelner Mitglieder bzw. Mitgliedsverbände in die europäische Ebene einzubringen.

Ein weiteres Manko des RGRE ist der Faktor Zeit. Da, wie erwähnt, seine Zusammensetzung heterogen ist, gestaltet sich der Meinungsfindungsprozess oftmals äußerst langwierig und kompliziert (vgl. Rechlin 2004: 46). Bis die nationalen Sektionen reagiert haben und danach Kompromisse ausgehandelt werden, vergeht die für den Lobby-Prozess so wichtige Zeit und es kann oft nicht rechtzeitig eingegriffen werden. Daraus ergibt sich wiederum eine Konzentration auf eher allgemeine und langfristig angelegte Ziele (vgl. Niederhafner 2007: 361). Diese betreffen vor allem die Rechte der Kommunen im Mehrebenensystem der EU, das Recht auf Selbstverwaltung (Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung) und ähnlich generelle Themenbereiche.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass sich der RGRE von einer Organisation zur Förderung von Städtepartnerschaften auf Grund seiner guten Ressourcenausstattung hinsichtlich Wissen und Legitimation zu einem bedeutenden Akteur der kommunalen Interessenvertretung entwickelt hat. Ein wichtiger Impuls für diese Entwicklung war sicherlich die EEA 1986 und deren Auswirkungen auf die Kommunen. Aber auch im Bereich der Serviceleistungen hat sich der RGRE den Bedürfnissen der Kommunen angepasst. Allerdings schränkt die Dachverbandsproblematik (vgl. Eising/Kohler-Koch 2005: 31) seine Effizienz und Effektivität bei der Beein-

flussung einzelner Rechtsakte extrem ein. Er ist vielmehr als ein „Kämpfer für kommunale Selbstverwaltung in der EU“ (Leitermann 2006: 337) zu sehen, der vor allem versucht, die Beschränkung der kommunalen Rechte durch die EU zu verhindern.

3.2.2. Das Europabüro der deutschen kommunalen Selbstverwaltung

Schon Ende der Fünfziger Jahre, kurz nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge, versuchten die deutschen kommunalen Spitzenverbände, Mitwirkungsrechte im Meinungsbildungsprozess auf europäischer Ebene zu erlangen. Ihr Ziel war eine kommunale Vertretung im Wirtschafts- und Sozialausschuss, dem man damals noch große Bedeutung und Entwicklung zuschrieb. Allerdings wurde das Ersuchen der Spitzenverbände 1958 von der Regierung in Bonn endgültig abgewiesen. Weitere Versuche, sowohl auf nationaler, als auch europäischer Ebene, an europapolitischen Themen beteiligt zu werden, scheiterten auch in der Folge (vgl. Schultze 1997: 102-103; Münch 2006a: 230).

Aus diesem Grund eröffneten die drei Spitzenverbände bereits 1963 ein eigenes Informationsbüro in Brüssel. Es diente (noch) vor allem dazu, das kommunale Informationsdefizit in Europafragen abzubauen und fungierte als „Frühwarnsystem“ (vgl. Rechlin 2004: 41). Hier zeigt sich deutlich, dass der Mangel an nationalen Beteiligungsmöglichkeiten zu einer Verlagerung der Aktivitäten auf die europäische Ebene führt, was den Annahmen der Kompensationsthese (vgl. Eising/Kohler-Koch 2005: 46) entspricht. Jedoch kann der Erfolg dieses Büros nicht als positiv bewertet werden. Konzipiert als Ein-Mann-Betrieb war es nicht mehr als eine „Briefkastenadresse“. Geleistet wurde die Arbeit vom gemeinsamen Europareferenten der Spitzenverbände, der von Bonn aus operierte und gerade einmal etwa ein Fünftel seiner Arbeitszeit dieser Aufgabe widmen konnte. Außerdem kam noch hinzu, dass er nur selten in Brüssel vor Ort war. Dadurch konnten die Vorteile, welche eine Repräsentanz in der belgischen Hauptstadt mit sich brachte, so gut wie gar nicht genutzt werden (vgl. Schultze 1997: 102).

Angesichts der noch relativ geringen Anzahl kommunalrelevanter Rechtsakte der EU sowie der Stagnation des Integrationsprozesses, vor allem

durch die „Politik des leeren Stuhls“, schienen die Bemühungen der Spitzenverbände für ihre Mitglieder noch ausreichend zu sein (Rechlin 2004: 41). Nach dem „Luxemburger Kompromiss“ nahm die Integration wieder an Fahrt auf und es kam - wie in Kapitel 3.1.1. gezeigt - zu einer Ausdehnung der Kompetenzen für die EU, welche durch die EEA und den Vertrag von Maastricht noch einmal eine enorme Steigerung erfuhr. Wegen dieses enormen Anstiegs des gemeinschaftsrechtlichen Einflusses auf die Kommunen erwachte bei diesen mehr und mehr das Bedürfnis, am Ort des Geschehens aktiv und präsent zu sein, um die Entwicklungen zum einen besser beobachten und zum anderen aber auch beeinflussen zu können (vgl. Münch 2006a: 231). Durch die steigende Europäisierung auch im kommunalen Bereich entwickelte sich die Kosten-Nutzen-Relation zu Gunsten einer Interessenvertretung. Noch dazu waren die Spitzenverbände nun der Meinung, dass die Vertretung durch den Bund und die (westdeutschen) Länder, die bis 1989 alle in Brüssel vertreten waren (vgl. Hübner 2007: 303), nicht mehr ausreiche (vgl. Egger 2003: 99).

Dies führte 1991 zur Gründung des Europabüros der deutschen kommunalen Selbstverwaltung. Dieses Büro wurde vom Deutschen Städtetag, dem Deutschen Städte- und Gemeindebund, dem Deutschen Landkreistag und der deutschen Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas getragen und trug den Namen „Eurocommunale“ (vgl. Struve 2006: 339). Dieses ist Informationsbüro sowie Interessenvertretung in einem und kommt somit sowohl dem gestiegenen Bedürfnis der Kommunen nach europapolitischer Informationsversorgung, als auch der gestiegenen Nachfrage an Einflussnahme kommunalrelevanter Themen auf der europäischen Agenda nach. Wie auch der RGRE, verfügt es nicht über formelle Partizipationsmöglichkeiten und ist somit auf informelle Kanäle und den Tausch verschiedener Ressourcen angewiesen, um die Bedürfnisse seiner Mitglieder zu erfüllen (vgl. Prunzel 1999: 57).

Um die Ressource Information zu beschaffen, sind allerdings keine aufwändigen Tauschprozesse von Nöten. Die gute Informationspolitik seitens der EU-Institutionen, die eine Vielzahl von Positionen, Stellungnahmen und offiziellen Dokumenten zur Verfügung stellt (vgl. Leitermann 2006: 336), erleichtert die Informationsbeschaffung des Büros. Es kann somit

frühzeitig alle kommunalrelevanten Themen an die Hauptgeschäftsstellen weiterleiten, welche die Informationen aufbereiten und an die Mitgliedskommunen weiterreichen. Das Europabüro liefert nicht nur Informationen in diese Richtung, sondern auch in Richtung der EU-Institutionen, um das „doppelte Informationsdefizit“ abzubauen (vgl. Münch 2006a: 231-232).

Damit das Eurocommunale Einfluss auf kommunalpolitische Themen auf EU-Ebene nehmen kann, bedarf es die Nachfrage unterschiedlicher Güter durch die Institutionen der EU zu bedienen. Wie zuvor schon dargelegt, ist vor allem Wissen eines der wichtigsten Güter, gefolgt von Legitimation und Umsetzung.

Anders als der RGRE beschränkt sich die Reichweite des Europabüros lediglich auf die nationale Ebene. Daraus ergeben sich einige gewichtige Nachteile. Zum einen fehlt ihm der Zugang zu offiziellen Anhörungen oder Expertengremien (vgl. Rechlin 2004: 42). Diese bleiben europäischen (Dach-)Verbänden wie dem RGRE vorenthalten. Somit bleibt dieser Zugang den nationalen Spitzenverbänden verschlossen. Fragt die Kommission oder das Parlament - zum Beispiel bei der Einschätzung des Handlungsbedarfs - eine europaweit aggregierte Position nach (vgl. Niederhäfner 2007: 61), so kann das Europabüro diese Nachfrage nicht bedienen.

Bei all den genannten Nachteilen kann das Europabüro das Gut „Expertenwissen“ in ausreichendem Maße generieren. Die Spitzenverbände können auf das Praxiswissen seiner ca. 14.000 Städte und Gemeinden zurückgreifen und sind somit ein kompetenter Ansprechpartner der europäischen Kommission und vermehrt auch des europäischen Parlaments. Es kommt daher auch vermehrt vor, dass das Europabüro direkt von diesen Stellen aufgefordert wird, „Hintergrundmaterial und Argumentationsstränge sowie Positionen zu bestimmten Gesetzgebungsvorhaben zu liefern“ (Struve 2006: 343). Zumeist erfolgt die Kommunikation mit den Institutionen der EU allerdings über Round-Table-Gespräche, Gespräche mit der Leitungsebene der EU-Kommission sowie schriftlichen Stellungnahmen (vgl. Henneke 2007: 1005).

Das Eurocommunale unterscheidet sich gegenüber herkömmlichen Lobby-Organisationen dadurch, dass es als Vertreter der Kommunen per se

die Interessen einer breiten Bürgerschaft vertritt. Zwar ist ihre Legitimationsbasis geringer als die des RGREs, doch bietet auch diese Ressource Zugang zu Organen der EU (vgl. Heinelt/Niederhafner 2008: 106).

Von der Verschiebung der Kompetenzen innerhalb der europäischen Ebene, vom Rat hin zum Parlament, ist das Europabüro nicht negativ betroffen. Zwar geht Bouwen (2004: 347-349) davon aus, dass nationale Verbände den besten Zugang zum Rat besäßen, doch ist dies im Falle der kommunalen Spitzenverbände nicht der Fall. Auf Grund der schwachen innerstaatlichen Beteiligung und dem Alleinvertretungsanspruch der Länder auf nationaler Ebene, verfügen diese lediglich über schwache nationale Mitsprachemöglichkeiten (siehe Kapitel 3.1.1.3.) und haben somit auch wenig Einfluss auf den Rat (vgl. Münch 2006b: 358). Daher ist die Abwertung des Rates zu Gunsten des Parlaments eher als Vorteil zu werten.

Eine weitere Schwäche des Europabüros stellt die mangelnde Bereitstellung von Informationen über EU-Fördermaßnahmen dar. Obwohl von den Kommunen nachgefragt, ist es nicht willens, diese zu liefern. Begründet werden kann dies mit der fehlenden personellen Ausstattung des Europabüros und der Ausrichtung auf eine eher allgemeine Informationsbeschaffung und die Repräsentation kommunaler Interessen (vgl. Rechlin 2004: 43).

Die sich selbst zugeschriebene Stärke, die kommunalen Interessen zu bündeln, mit einer Stimme zu sprechen und somit die Interessen der deutschen Kommunen schlagkräftig und durchsetzungsfähig in Brüssel vertreten zu können, gab das Eurocommunale mit seiner Auflösung und der Umwandlung in eine Bürogemeinschaft 2002 auf. Dies zeigt zum einen, dass der Einfluss des Europabüros auf die europäischen Entscheidungsprozesse als doch eher gering eingeschätzt werden musste und die Erwartungen, die an das Büro 1991 geknüpft waren, nicht erfüllt wurden. Zum anderen wird dadurch deutlich, dass die Positionen der verschiedenen Verbände schwerer zu vereinbaren waren als angenommen (vgl. Rechlin 2004: 43). Die steigende Bedeutung Europas für die Kommunen veranlasste die einzelnen Spitzenverbände dazu, sich verstärkt für ihre Mitglieder einzusetzen und ihre originären Interessen besser zu vertreten. Dem

gestiegenen Maß an Eigenständigkeit und Flexibilität (vgl. Münch 2006b: 365) stehen die Aufgabe der relativ großen Legitimationsbasis und die Eingrenzung des Fach- und Expertenwissens auf den spezifischen Typ der Kommune (Stadt, Gemeinde, Landkreis) gegenüber.

Die neuen Büros der Spitzenverbände sind zwar organisatorisch getrennt, doch versucht man in vielen Bereichen, in denen sich Schnittmengen ergeben, noch gemeinsam zu agieren. Ist eine gemeinsame Linie erkennbar, so wird weiterhin als Einheit aufgetreten und dies auch durch den gemeinsamen Briefkopf des Eurocommunales zum Ausdruck gebracht. Um auf diesen Gebieten schlagkräftig handeln zu können, ist daher eine engere Abstimmung zwischen den Verbänden von Nöten (vgl. Stuve 2006: 340-341).

Fasst man die Entwicklung des Europabüros der Spitzenverbände zusammen, so stellt man fest, dass die drei Spitzenverbände schon früh auf das Informationsdefizit ihrer Mitglieder reagierten, indem sie 1963 ein eigenes Informationsbüro mit sehr beschränkten Kapazitäten und Aufgabenumfang in Brüssel errichteten. Als die Europabetroffenheit der Kommunen Ende der Achtziger Jahre stark zunahm, versuchten sie durch die Einrichtung des Eurocommunale Einfluss auf europäische Entscheidungen zu nehmen und seine Mitglieder noch umfassender zu informieren. Die mangelnde Bereitstellung weiterer Serviceleistungen machte eine ihrer großen Schwächen aus.

Letztendlich spaltete sich das Eurocommunale 2002 zu Gunsten von Eigenständigkeit und Flexibilität in eine Bürogemeinschaft der drei Verbände auf, welche jetzt organisatorisch getrennt sind, aber in bestimmten Themen immer noch zusammen arbeiten, um als „deutsche Stimme“ der kommunalen Interessenvertretung im europäischen Mehrebenensystem weiterhin wahrgenommen werden zu können.

3.2.3. Die Europabüros der kommunalen Landesverbände

Nach dem Vorbild der Vertretungen deutscher Länder in Brüssel gründeten die bayerischen Kommunalverbände 1992 ihr eigenes Europabüro in der belgischen Hauptstadt. Getragen wird es von den vier kommunalen Spitzenverbänden des Freistaates Bayern, dem Bayerischen Landkreis-

tag, -Gemeindetag, -Städtetag und dem Verband der bayerischen Bezirke (vgl. Schultze 1997: 115).

Ziel dieser Gründung war es, die bayerischen Kommunen schneller und eigenständiger mit allen relevanten Informationen zu versorgen. Da der Faktor Zeit, sowohl bei der Beantragung von Fördergeldern, als auch bei der Beeinflussung von Gesetzen eine entscheidende Rolle spielt (vgl. Münch 2006b: 365-366), versetzt das eigene Büro die bayerischen Städte und Gemeinden in eine günstigere Lage. Nachdem der Weg über die kommunalen Spitzenverbände oft als zu lang, zu bürokratisch und teilweise nicht angemessen eingestuft wurde (vgl. Münch 2006a: 236), entschloss man sich, diese Wege entscheidend zu optimieren.

Ein weiterer Grund für die Einrichtung des Büros liegt in den spezifischen Interessen der bayerischen Kommunen, die mit denen vom Deutschen Städtetag, mit seiner engen Verbindung zum nordrhein-westfälischen Städtetag, dominierten Eurocommunales stark divergieren. So sind diese unterschiedlichen Interessenlagen parteipolitischer, geographischer, sowie struktureller Natur (vgl. Schultze 1997: 116). Vor allem die strukturellen Unterschiede (städtisch-ländlich) der Kommunen veranlassten die bayerischen Verbände zu einer eigenständigen Interessenpolitik. Als weiterer Grund für die Einrichtung des Europabüros wird von den Verbänden die anwachsende Richtlinienflut nach dem Vertrag von Maastricht genannt. Da die Bereitschaft der bayerischen Regierung, die Kommunen bei relevanten Themen einzubinden, sehr gering war - Schultze spricht gar von einem „neo-zentralistischen Verwaltungsstil“ (Schultze 1997: 116) - stellte das Büro eine Möglichkeit dar, seine Interessen selbst zu vertreten und kommunalrelevante Themen zu beeinflussen. Dieses Verhalten entspricht wiederum der Kompensationsthese (vgl. Eising/Kohler-Koch 2005: 46), woraus sich aus dem Mangel an innerstaatlicher Beteiligung bei europapolitischen Entscheidungen ein verstärktes Engagement direkt auf europäischer Ebene ergibt.

Zwar verfügt das Europabüro nicht über die gleiche Legitimationsbasis, wie zum Beispiel der RGRE oder das Eurocommunale, jedoch kann es durch den direkten Draht zu den Kommunen das Gut Wissen generieren.

Vor allem technisches Expertenwissen, das zur Einschätzung der Handlungsalternativen benötigt wird und das Wissen um die Einschätzung der Kommunen stellen wichtige Ressourcen dar. Somit eröffnet sich dem bayerischen Europabüro ein informeller Zugang zur europäischen Kommission, welche vor allem diese Güter nachfragt (vgl. Bouwen 2002: 379-380, Niederhafner 2007: 177, Münch 2006a: 239).

Von der Aufwertung des europäischen Parlaments profitiert das Büro allerdings nur geringfügig. Dieses bevorzugt primär europäische Verbände oder auch zum Teil Verbände nationaler Ebene (vgl. Bouwen 2004:349). Organisationen der regionalen oder lokalen Ebene haben somit geringe Zugangs- wie Einflussmöglichkeiten.

Die Aufgabenbeschreibung des Europabüros ist der des Eurocommunalles im Grunde sehr ähnlich. Einen signifikanten Unterschied bildet das Engagement im Bereich der Serviceleistungen, besonders der EU-Förderprogramme. Ist die Arbeit der nationalen Spitzenverbände als eher politisch einzuschätzen, so trifft die Bezeichnung pragmatisch auf die der Landesverbände zu. „Gerade was die Förderprogramme angeht, ist in den Landesverbänden in den letzten Jahren ein starkes Interesse erwacht“ (Schultze 1997: 117). Dieses Interesse versucht das Europabüro auf verschiedene Weise zu bedienen. Eine Loseblattsammlung, die Informationen über die Gemeinschaftsprogramme zur Verfügung stellt und laufend aktualisiert wird, war hierbei der erste Schritt. Die regelmäßige Herausgabe von Förderratgebern durch das Büro ein weiterer. Eine zusätzliche Leistung für die bayerischen Kommunen ist die Unterstützung bei der Suche von Projektpartnern und die Vermittlung von Gesprächskontakten (vgl. Schultze 1997: 118). Des weiteren unterstützt das Büro die Kommunen auch direkt bei der Antragstellung. Wegen allerdings begrenzter personeller Kapazitäten kann dieser Service nicht in allen Fällen erbracht werden (vgl. Münch 2006b: 367).

Auf Grund des Erfolgs des Europabüros der bayerischen Kommunen, der sich hauptsächlich in der vermehrten Gewinnung von EU-Fördergeldern und der Möglichkeit der spezifischen Interessenvertretung bei der EU niederschlägt, kam es 1999 bzw. 2000 zur Gründung des Europabüros der

baden-württembergischen bzw. sächsischen Kommunen (vgl. Hübner 2007: 304).

Verfügbare Tauschgüter und Aufgabenschwerpunkte sind mit denen des bayerischen Büros vergleichbar. Daher bilden die drei Vertretungen auch eine Bürogemeinschaft unter einem Dach. Sie geben gemeinsam das wöchentliche Mitteilungsblatt „Brüssel aktuell“ heraus, das über alle kommunalrelevanten Themen berichtet. Entscheidend ist hierbei das sog. Gesetzesmonitoring. Dadurch können die Kommunen frühzeitig über alle relevanten Gesetzesinitiativen der EU informiert werden und entsprechende Schritte eingeleitet werden. Die Möglichkeit von Hospitanzen kommunaler Verwaltungsmitarbeiter in den Büros stellt ein weiteres Leistungsmerkmal der Landesvertretungen dar und unterstreicht zudem die wachsende Europabetroffenheit der deutschen Kommunen (vgl. Schächtelin 2009: 166-167).

Mit Gründung von Europabüros durch die kommunalen Landesverbände aus Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen wurde der „Alleinvertretungsanspruch“ (Schultze 1997: 115) des Eurocommunales durchbrochen. Die eigenen Repräsentanzen bieten den Landesverbänden und ihren Mitgliedern vor allem zwei Vorteile. Sie erlangen zum einen frühzeitig und unbürokratisch Zugang zu allen kommunalrelevanten Themen auf europäischer Ebene und können ihre Positionen selbständig und flexibel mit eigenem Profil darstellen. Zum anderen können sie ihren Mitgliedskommunen Informationen und Hilfestellung zur Beantragung von europäischen Fördergeldern geben. Somit bilden sie für die beteiligten Kommunen einen wichtigen Vertreter im Interessenvermittlungssystem der EU.

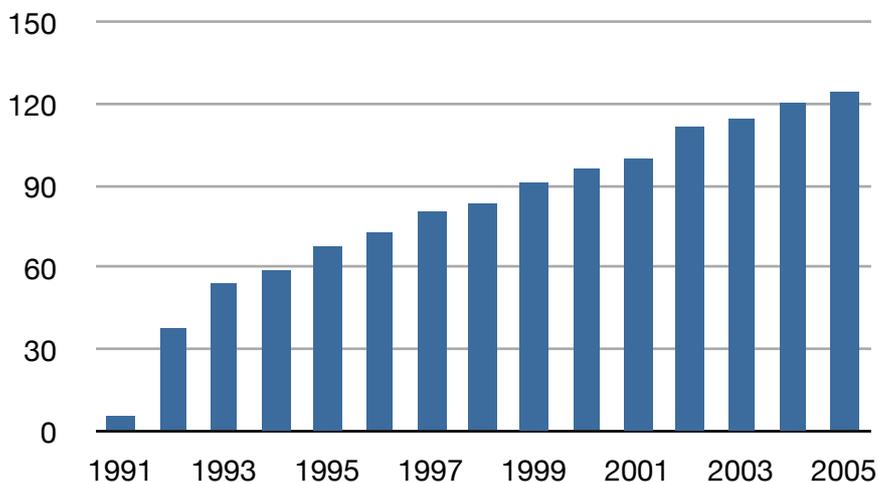
3.2.4. Das Städtenetzwerk EUROCITIES

Eine weitere Möglichkeit für Kommunen, ihre Interessen im europäischen Mehrebenensystem zu vertreten, ist die Mitarbeit in einem transnationalen Netzwerk. Vor allem europäische Städtenetzwerke haben in den letzten zwei Jahrzehnten einen enormen Bedeutungszuwachs erfahren (vgl. Kern 2001: 111). Darum soll an dieser Stelle exemplarisch auf das Eurocities-Netzwerk eingegangen werden, das zu den einflussreichsten seiner Art zählt (vgl. Vetter/Soós 2004: 599).

Seinen Ursprung hat das Netzwerk in einer Konferenz zum Thema „Cities as engines for economic growth“, welche 1986 in Rotterdam stattfand. Die dort teilnehmenden Städte Barcelona, Birmingham, Frankfurt/Main, Lyon, Mailand und Rotterdam, allesamt sog. „second cities“, vereinbarten dabei „den Aufbau eines Netzwerks zum Informationsaustausch und zur besseren Koordination ihrer EU-bezogenen Aktivitäten“ (Heinelt/Niederhafner 2008: 114). Auf einer Konferenz in Birmingham 1991 wurden seine Strukturen institutionalisiert - das Exekutiv-Komitee wurde eingerichtet - sowie eine vertiefte Zusammenarbeit beschlossen (vgl. Münch 2006a: 253). Begründet waren diese Schritte in den positiven Erfahrungen, welche die bisherige Kooperation im Netzwerk mit sich brachten.

Auffällig sind hierbei die beiden Zeitpunkte, zu denen das Netzwerk wesentliche Entwicklungsschritte vollzog. Die Gründung des Netzwerks erfolgte zu dem Zeitpunkt, als mit der EEA weitere Integrationsschritte angestoßen wurden, nämlich die Vertiefung und Institutionalisierung als Reaktion auf die steigenden Auswirkungen der Europäisierung.

Abbildung 3: Mitgliederentwicklung EUROCITIES



Quelle: Niederhafner 2007: 397-398, eigene Darstellung

Schon im Jahr 1992 eröffnete das Netzwerk dann ein Büro in Brüssel. Damit sollte die europapolitische Arbeit fokussiert werden. Anfangs waren dort nur zwei Mitarbeiter beschäftigt, mittlerweile ist es mit 25 Mitarbeitern zu einer der größten kommunalen Repräsentanzen in Brüssel herangereift (vgl. Münch 2006a: 254, Münch 2006b: 375). Auch an Hand der Mitgliederzahlen (siehe Abbildung 3) lässt sich die positive Entwicklung des Netz-

werks ablesen. Zu den sechs Gründungsmitgliedern gesellten sich schon 1992 32 weitere Städte. Dank kontinuierlicher Steigerung sind 2009 schon 130 Städte Mitglied bei Eurocities. Deutschland ist derzeit mit 15 Städten vertreten (vgl. EUROCITIES 2012).

Beitreten können dem Netzwerk prinzipiell alle europäischen Städte, innerhalb wie außerhalb der EU, mit über 250.000 Einwohnern und einer demokratischen Struktur (vgl. Heinelt/Niederhafner 2008: 114). Zusätzlich müssen die Städte einen relativ hohen Mitgliedsbeitrag entrichten, der sich nach der Aktivität und dem Engagement im Netzwerk bemisst. Für eine Vollmitgliedschaft werden jährlich 15.050 € fällig, die Mitgliedschaft im Exekutiv-Komitee beläuft sich auf zusätzlich 20.000 € pro Jahr (vgl. Niederhafner 2007: 237). Zusammen mit Förderbeiträgen aus dem europäischen RECITE-Programm bilden die Mitgliedsbeiträge eine ausgezeichnete finanzielle Basis. Allerdings finanziert sich das Netzwerk heute allein aus den Beiträgen der Mitglieder, da die Förderung dieses Programms für Eurocities schon Mitte der Neunziger Jahre auslief (vgl. Münch 2006a: 257).

Neben den guten finanziellen Möglichkeiten, auf die das Netzwerk zurückgreifen kann, ist Wissen die wichtigste Ressource von Eurocities. Eines der Gründungsmotive war, unter anderem, eine bessere Vernetzung und der Wissens- und Erfahrungsaustausch mit anderen Städten. Diese gemeinsame Netzwerkarbeit stärkt nicht nur das Fachwissen der kommunalen Verwaltungen, sondern kann eben auch als Tauschgut im Interessenvermittlungsprozess verwendet werden.

Erarbeitet wird dieses Wissen in verschiedenen themenspezifischen Arbeitsgruppen, bei denen die Städte selbst entscheiden können, in welchen Gruppen sie mitarbeiten und sich einbringen wollen. Teilnehmer darin sind hauptsächlich Fachleute, technische Experten und Führungskräfte aus der Verwaltung, es werden aber auch externe Experten eingeladen (vgl. Heinelt/Niederhafner 2008: 112). Somit weisen die Arbeitsgruppen ein sehr hohes Maß an Expertise auf. Die darin erarbeiteten und verabschiedeten Vorschläge werden dann in übergeordneten thematischen Foren debattiert und gegebenenfalls beschlossen. Derzeit existieren sechs dieser Foren,

nämlich die Foren für „Soziale Fragen und Bildung“, „Wirtschaftsentwicklung“, „Umwelt“, „Kultur“, „Mobilität“ und „Wissensgesellschaft“. Vorlagen aus diesen Foren gehen dann an das Exekutiv-Komitee, das dann im Namen von Eurocities Stellungnahmen verabschieden kann, welche zumeist an die europäische Kommission gerichtet sind (vgl. Niederhafner 2007: 266-267), jedoch von allen Institutionen wahrgenommen und verwertet werden können (vgl. Saller 2004: 29-35).

Die relativ flache und nicht hierarchische Struktur erlaubt es Eurocities, schnell und flexibel auf politische Entwicklungen zu reagieren. Vor allem bei Belangen, bei denen der Zeitfaktor eine wichtige Rolle spielt, ist diese Struktur sehr von Vorteil. Daneben kann man die Politik des Netzwerks auch als „pro-aktiv“ bezeichnen (vgl. Münch 2006a: 258). Es verfolgt vor allem bei seinen Schwerpunktthemen eine kontinuierliche und vorausschauende Politik und kann daher besonders effektiv diese Ziele verfolgen.

Zu Gute kommt dem Netzwerk außerdem seine sehr homogene Mitgliederstruktur. So sind die Probleme und Zielsetzungen der beteiligten Städte überaus ähnlich. Themen wie Umwelt, Verkehr, wirtschaftliche Entwicklung sowie steigender Wettbewerb sind typisch für Ballungsräume. Diese Homogenität ermöglicht eine sehr spezifische Vertretung der Mitgliedsinteressen. Außerdem erleichtert es die Konsensfindung erheblich, so dass man wiederum schnelle und für die Mitglieder zufriedenstellende Lösungen präsentieren kann (vgl. Münch 2006a: 258). Die Folge dieser „Bottom-Up“-Struktur ist auch, dass schon bei den Beschlüssen aus einzelnen Positionen der Städte eine europaweit aggregierte Position entstanden ist, welche von den Institutionen der EU häufig nachgefragt werden (vgl. Heinelt/Niederhafner 2008: 116). So stellt das Eurocities-Netzwerk eine effektive Möglichkeit für Städte dar, ihre Interessen im europäischen System zu vertreten.

Neben der Austausch- und Interessenvertretungsfunktion bietet Eurocities seinen Mitgliedern auch einen Informationsservice zur Implementation von EU-Rechtsakten an. Damit unterstützt es auch indirekt die Umsetzung dieser Politiken (vgl. Heinelt/Niederhafner 2008: 116). Eine Information zu

Förderprogrammen, wie zum Beispiel bei den Europabüros der Landesverbände, findet allerdings nicht statt. Dies entspricht nicht den direkten Zielsetzungen des Netzwerks. Andererseits bietet die Plattform der Foren und Arbeitsgruppen die Möglichkeit, Kontakte für mögliche Kooperationen und Förderprojekte zu knüpfen (vgl. Münch 2006b: 376).

Obwohl die Mitarbeit in solch einem Netzwerk viel Zeit und Geld in Anspruch nimmt, zeigt die Entwicklung von Eurocities, dass es sich für die Städte zumeist lohnt. Jedoch kam es im Verlauf seiner Entwicklung zu einigen Problemen. So verhinderten die relativ autonomen Strukturen bei steigendem Wachstum eine effiziente Steuerung, was die Effektivität der Arbeit, sowohl nach Innen, als auch nach Außen extrem minderte. Ziel der Reform 2005 war es daher, hierarchische Elemente in die Organisationsstruktur einzubauen, um die Steuerungsfähigkeit zu verbessern. Des Weiteren sollten Strukturen geschaffen werden, die eine Integration von Städten aus den neuen Mitgliedstaaten (Osterweiterung) erleichtert. Dies wurde mit der Eurocities-Reform 2005 umgesetzt (vgl. Saller 2004: 28; Niederhafner 2007: 271).

Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass die Gründung von Eurocities eine Reaktion auf die mangelnde Beachtung von städtetypischen Problemen im Mehrebenensystem der EU war. Spielte neben diesem Motiv der Austausch und die Findung von „best-practice“-Lösungen noch eine tragende Rolle, so dominiert heute die Interessenvertretung. Seinen Einfluss erlangte es hauptsächlich über den Transfer von Fachwissen in die einzelnen EU-Organe. Hauptzugangspunkt ist hierbei sicherlich die Kommission, wobei auch der Kontakt zu einzelnen Parlamentariern gehalten wird (vgl. Heinelt/Niederhafner 2008: 108). Obwohl es die Güter Umsetzung und Legitimation in nur geringen Umfang liefert (vgl. Niederhafner 2007: 274-275), ist sein Einfluss im Mehrebenensystem wegen seiner genannten Vorzüge (Fachwissen, Schnelligkeit, Homogenität) als hoch einzuschätzen. Das macht es für viele Großstädte zu einer attraktiven Option bei der Vertretung kommunaler Interessen.

3.3. Die Gesamtentwicklung kommunaler Interessenvertretung aus deutscher Sicht - Vier Phasen der Entwicklung

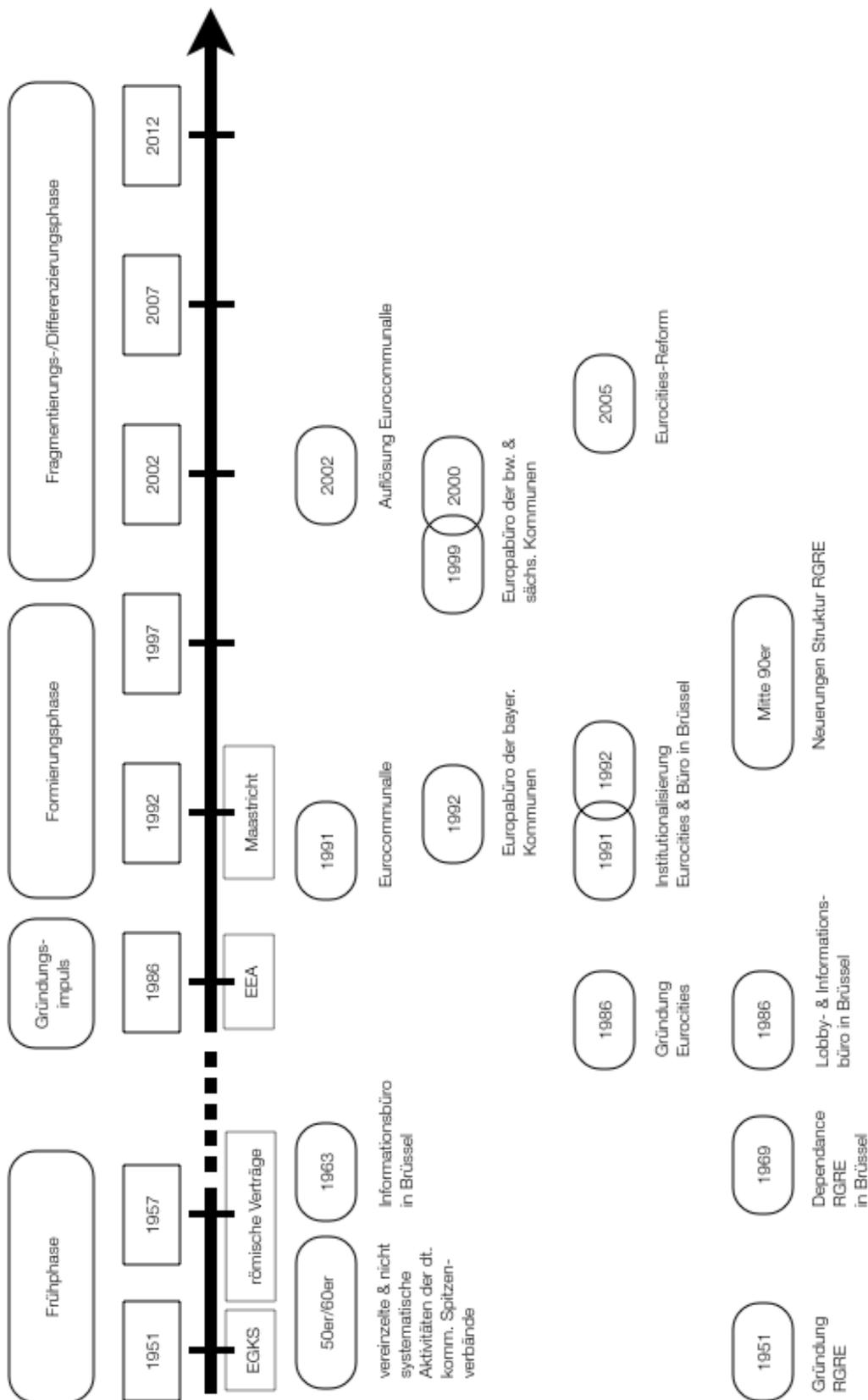
Fasst man die Analysen der einzelnen Organisationen zusammen, so ergibt sich ein Bild über die Gesamtentwicklung kommunaler Interessenvertretung aus deutscher Sicht. Dieses Bild lässt sich in vier Abschnitte gliedern, welches Abbildung 4 illustriert.

Die Zeitspanne von der Gründung der EGKS bis zur EEA kann als *Frühphase* der kommunalen Interessenvertretung bezeichnet werden. Kommunale Interessen spielten auf EU-Ebene in dieser Zeit kaum eine Rolle (vgl. Vetter/Soós 2004: 597). Der RGRE, welcher schon 1951 gegründet wurde, zielte hauptsächlich auf die Vermittlung von Städtepartnerschaften ab. Kommunale Interessen wurden, abgesehen von einzelnen, nicht systematischen Aktionen der deutschen Spitzenverbände, zu dieser Zeit noch nicht vertreten. Anfang der 60er Jahre trugen beide Organisationen der langsam ansteigenden Bedeutung Europas für die Kommunen Rechnung und eröffneten 1963 (Spitzenverbände) bzw. 1969 (RGRE) Zweigstellen bzw. Informationsbüros in Brüssel. Diese waren jedoch ob der geringen finanziellen wie personellen Ausstattung und der schwachen Nachfrage durch die Kommunen von mäßigem Erfolg geprägt (vgl. Schultze 1997: 103).

Die EEA 1986 kann dann aber als eine Art *Gründungsimpuls* für eine tiefgreifende kommunale Interessenvertretung bei der EU gesehen werden. Die Nachfrage an verschiedenen (Tausch-)Gütern durch die EU stieg dadurch signifikant an. In diesem neuen Umfeld erwachte auch das Bewusstsein der Kommunen für die europäische Ebene. Sichtbar wird dies durch die Gründung des Eurocities-Netzwerks und die Errichtung des Informations- und Lobbybüros des RGRE im Jahre 1986.

Die gestiegene Nachfrage an Gütern durch die EU, sowie ein durch die steigende Europäisierung der Kommunen bedingtes Bedürfnis nach mehr Mitsprache, führte Anfang der Neunziger zu einer weiteren Einrichtung (Eurocommunale 1991, Europabüro der bayerischen Kommunen 1992) und Verstetigung kommunaler Interessenvertretungen im Mehrebenensystem der EU. Dies drückte sich in der Institutionalisierung von Eurocities

Abbildung 4: Übersicht kommunale Interessenvertretung



Quelle: eigene Darstellung

1991, sowie zweier Neuerungen im RGRE, welcher sich den neuen Bedingungen anzupassen versuchte, aus. Dieser Abschnitt kann daher als *Formierungsphase* bezeichnet werden. In dieser Phase kam es zu einer „Polyphonie“ der deutschen Stimme in Brüssel (vgl. Schendelen 1994: 23).

Zur Jahrtausendwende kam es zu erheblichen Veränderungen der deutschen kommunalen Interessenvertretung. Mit der Gründung zweier weiterer Europabüros kommunaler Landesverbände (Baden-Württemberg 1999, Sachsen 2000) verstärkte sich die deutsche Stimmenvielfalt zusätzlich. Von Seiten der nationalen Spitzenverbände wurde eine „Überfrachtung der europapolitischen Einflusskanäle“ (Münch 2006a: 237) befürchtet. Nichtsdestotrotz konnten sich die Büros der Landesverbände in der europäischen Interessenvertretungslandschaft etablieren. 2002 wurde dann das Eurocommunale als gemeinsames Europabüro der deutschen Spitzenverbände aufgelöst. Stattdessen vertritt jeder Verband nun über sein eigenes Europabüro die spezifischen Interessen seiner Mitglieder (vgl. Rechlin 2004: 42-43). Derzeit bestehen also sechs Europabüros, welche die Interessen der deutschen Kommunen repräsentieren. Dazu kommt noch das Europabüro des RGRE und die Lobbytätigkeit verschiedener Städtenetzwerke wie Eurocities. Man kann die Zeitspanne von 1999 bis heute demnach als *Fragmentierungs- und Differenzierungsphase* bezeichnen. Begründet ist diese Entwicklung im gestiegenem Bedürfnis der Kommunen nach der Vertretung ihrer spezifischen Interessen, sowie der vermehrten Nachfrage von Informationen, vor allem über Fördermaßnahmen der EU.

4. Schluss

Wie hat sich die kommunale Interessenvertretung im europäischen Mehrebenensystem entwickelt und wie lassen sich Veränderungen erklären? Die Analyse der unterschiedlichen kommunalen Interessenvertretungen zeigt, dass drei unterschiedliche Formen der informellen Einflussnahme existieren. Dies ist zum einen die Arbeit über den RGRE als Dachverband, das direkte Engagement kommunaler Verbände durch ein Europabüro zum anderen und schließlich die Mitarbeit in einem Netzwerk. Jeder Typ

kann, auf Grund seiner spezifischen Merkmale, bestimmte Tauschressourcen besser oder schlechter generieren.

Der RGRE verfügt über ein hohes Maß an Legitimation und Fachwissen, kann jedoch das Gut Umsetzung nur recht begrenzt zur Verfügung stellen. Zwar hat seine Stimme durchaus Gewicht, nur beschränken seine Größe (mangelnde Flexibilität) und Heterogenität seinen Einfluss. Das Eurocomunalle verfügte dahingegen über tendenziell weniger Gewicht, konnte mit dem vorhandenen Einfluss die spezifischen Interessen seiner Mitglieder besser vertreten. Es stützte sich dabei auf alle drei Typen von Ressourcen (Wissen, Legitimation, Umsetzung). Mittlerweile ist das gemeinsame Büro aufgelöst und die nationalen Spitzenverbände versuchen einzeln Einfluss auf europäische Entscheidungen zu nehmen. Die Europabüros der Landesverbände zeichnen sich vor allem über den kurzen Draht zu ihren Kommunen aus. So kann der Transfer von Wissen und Information in beide Richtungen schnell geleistet und flexibel auf politische Entwicklungen reagiert werden. Zudem zeichnen sie sich durch ein besonders breites Angebot an Serviceleistungen aus. Eurocities steht als Paradebeispiel für Interessenwahrnehmung über ein Netzwerk. Durch den direkten Austausch der Mitglieder kann es, ähnlich wie die Europabüros der Landesverbände, schnell und umfangreich Wissen der drei verschiedenen Kategorien liefern. Seine europäischen Dimension unterstützt zusätzlich seine Einflussmöglichkeiten bei den Institutionen der EU.

Aus den Entwicklungen der unterschiedlichen Organisationen lassen sich hauptsächlich drei Schlüsse ziehen. Die rechtzeitige Versorgung für sie relevanter Informationen ist den Kommunen ein konstant wichtiges Anliegen. Sie stellt die Basis für eventuelle Reaktionen auf europäische Gesetzgebungstätigkeit dar. Des Weiteren ist das Bedürfnis seitens der Kommunen, ihre spezifischen Interessen zu repräsentieren, Anfang der Neunziger größer geworden. Sie bevorzugen daher eher kleine, spezialisierte Organisationen, um ihre Vorstellungen effektiv in die europäische Ebene zu tragen. Außerdem sind Serviceleitungen, wie Förderratgeber oder andere Hilfestellungen bezüglich der EU, von wachsender Relevanz für die kommunalen Gebietskörperschaften. Sie können sich, in einem

Umfeld steigender Konkurrenz, so einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Kommunen verschaffen.

Die entscheidende Frage bezüglich kommunaler Interessenvertretung ist, wie sich die erhebliche Steigerung kommunaler Aktivitäten Ende der Achtziger, Anfang der Neunziger Jahre begründen lässt. Nach den Erkenntnissen dieser Arbeit stellt die Nachfrage der EU nach den unterschiedlichen Gütern (Wissen, Legitimation, Umsetzung) die Voraussetzung für kommunalen Einfluss dar. Dadurch eröffnen sich den Kommunen Zugangspunkte zu den Institutionen der EU, durch die sie Einfluss ausüben können. Da diese Zugangspunkte, wenn auch in geringerem Maße, schon vor dieser Zeit bestanden haben, ist diese Voraussetzung notwendig, aber nicht hinreichend. Daher war ein „Schock-Ereignis“ (Münch 2006a: 22) nötig, das den Anpassungsdruck der Kommunen auf einen Schlag erhöhte. Dieses Ereignis entspricht der EEA und vor allem der daraus folgenden Vervollständigung des Binnenmarktes. So erhöhte sich die Europabetroffenheit der Kommunen schlagartig und nicht wie die Jahrzehnte zuvor eher schleichend. Dadurch nahm die Entwicklung der kommunalen Interessenvertretung seine gezeigte Dynamik auf.

Letztendlich kann man ein System voller Interdependenzen - ganz im Sinne des Ressourcenabhängigkeitsansatzes - feststellen. Einerseits können die europäischen Institutionen mit Hilfe der Kommunen die Effizienz und Effektivität ihrer Politik steigern und somit für eine breite Akzeptanz, gerade in Zeiten der Krise, bei den Bürgern sorgen. Andererseits bieten sich dadurch auch den Kommunen Möglichkeiten, Zugänge zu den Organen der EU zu erhalten, welche ihnen auf formalem Weg verschlossen blieben. Man kann also von einem System sprechen, das beiden Seiten sog. „win-win-Situationen“ ermöglicht und somit erfolgreich funktioniert.

Literaturverzeichnis

Ameln, Ralf von, 1992: Auswirkungen des Europäischen Binnenmarktes auf Kommunalpolitik und Kommunalrecht der EG-Mitgliedstaaten, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 107, S. 477-484.

Bauer, Michael W./Börzel, Tanja A., 2010: Regions and the European Union, in: Enderlein, Henrik/Wälti, Sonja/Zürn, Michael (Hrsg.): Handbook on Multi-level Governance. Cheltenham: Elgar, S. 253-263.

Benz, Arthur, 2004: Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen, in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Mehrebenensystemen. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Wissenschaften, S. 125-146.

Beyme, Klaus von, 1974: Interessengruppen in der Demokratie. München: Piper Verlag.

Bouwen, Pieter, 2004: Exchanging access goods for access: A comparative study of business lobbying in the European Union institutions, in: European Journal of Political Research 43, S. 337–369.

Bouwen, Pieter, 2002: Corporate lobbying in the European Union: the logic of access. Journal of European Public Policy 9 (3), S. 365-390.

Coleman, James S., 1990: Foundations of Social Theory. Cambridge: Belknap Press.

Easton, David, 1965: A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Egger, Dirk, 2003: Europa der Kommunen? Die deutschen Kommunen im europäischen Mehrebenensystem. München: Universität der Bundeswehr.

Eichener, Volker, 2000: Das Entscheidungssystem der Europäischen Union. Institutionelle Analyse und demokratietheoretische Bewertung. Opladen: Leske + Budrich.

Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate, 2005: Interessenpolitik im europäischen Mehrebenensystem, in: Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Interessenpolitik in Europa. Baden-Baden: Nomos, S. 11-75.

Eising, Rainer, 2004: Der Zugang von Interessengruppen zu den Organen der Europäischen Union: eine organisationstheoretische Analyse, in: Politische Vierteljahresschrift 45 (4), S. 494-518.

EUROCITIES, 2012: eurocities website: members list, online unter: http://www.eurocities.eu/eurocities/members/members_list&memcat=FM&country=all. Zuletzt aufgerufen am 31.12.2012.

EUROPA, 2013: Europäische Union, offizielle Website: Ausschuss der Regionen der Europäischen Union, online unter: http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_de.htm. Zuletzt aufgerufen am 02.01.2013.

Grande, Edgar, 2000: Multi-Level Governance. Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems, in: Grande, Edgar/Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.): Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Baden-Baden: Nomos, S. 11-30.

- Greenwood, Justin, 1997: Representing Interest in the European Union. Basingstoke: Mcamillan.
- Heinelt, Hubert/Niederhafner, Stefan, 2008: Städte und organisierte Interessenvertretung im EU-Mehrebenensystem, in: Heinelt, Hubert/Vetter, Angelika (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 103-126.
- Heinelt, Hubert, 1996: Die Strukturfondsförderung - Politikprozesse im Mehrebenensystem der Europäischen Union. In: Heinelt, Hubert (Hrsg.): Politiknetzwerke und europäische Strukturförderung. Opladen: Leske+Budrich, S. 17-32.
- Heinemann, Friedrich, 2009: Zukunft der EU-Strukturpolitik. Schlussbericht Forschungsprojekt I D 4 - 15/07. Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.
- Henneke, Hans-Günter, 2007: Funktionen und Aufgaben der kommunalen Spitzenverbände im europäisierten Bundesstaat, in: Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1, 3. Auflage. Heidelberg: Springer, S. 981-1011.
- Henning, Christian, 2000: Macht und Tausch in der europäischen Agrarpolitik. Eine positive Theorie kollektiver Entscheidungen. Frankfurt: Campus.
- Hooghe, Liesbet, 2002: The Mobilisation of Territorial Interests and Multilevel Governance, in: Balme, Richard/Chabanet, Didier/Wright, Vincent (Hrsg.): L'action collective en Europe. Collective Action in Europe. Paris: Presses de Sciences Po, S. 347-374.
- Hooghe, Liesbet (Hrsg.), 1996: Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, Liesbet, 1995: Subnational Mobilisation in the European Union. EUI Working Paper RSC No. 95/6. Florence: European University Institute.
- Hübner, Oliver Michael, 2007: Die Rolle der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im Entscheidungsprozess der Europäischen Union. Frankfurt/Main: Peter Lang.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate, 2004: Governance in der Europäischen Union, in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Mehrebenensystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Wissenschaften, S. 77-101.
- Jachtenfuchs, Markus, 2001: The Governance Approach to European Integration, in: Journal of Common Market Studies 39 (2), S. 245-264.
- Kenis, Patrick/Schneider, Volker, 1991: Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, in: Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Hrsg.): Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt: Campus, S. 25-59.
- Kern, Kristine, 2001: Transnationale Städtenetzwerke in Europa, in: Schröter, Eckhard (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Opladen: Leske + Budrich, S. 97-116.
- King, Gary/Keohane, Robert O./Verba, Sidney, 1994: Designing Social Inquiry. Scientific Interference in Qualitative Research. Princeton: Princeton University Press.

- Knill, Christoph, 2000: Policy-Netzwerke. Analytisches Konzept und Erscheinungsform moderner Politiksteuerung, in: Weyer, Johannes (Hrsg.): Soziale Netzwerke: Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung. München: Oldenburg, S. 111-133.
- Kohler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt Michèle, 2004: Europäische Integration - Europäisches Regieren. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer (Hrsg.), 1999: The Transformation of Governance in the European Union. London : Routledge.
- KOM, 2003: Mitteilung der Kommission. Dialog mit den Verbänden der Gebietskörperschaften über die Politikgestaltung der Europäischen Union, KOM (2003) 811 endgültig. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel.
- KOM, 2001: Europäisches Regieren. Ein Weißbuch, KOM (2001) 428 endgültig. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel.
- Lahusen, Christian, 2004: Institutionalisierung und Professionalisierung des europäischen Lobbyismus, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4, S. 778-794.
- Lahusen, Christian/Jauß, Claudia, 2001: Lobbying als Beruf. Interessengruppen in der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos.
- Lehmbruch, Gerhard, 1998: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland. 3. Auflage. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Lehmbruch, Gerhard, 1979: Wandlungen der Interessenpolitik im liberalen Korporatismus, in: Aleman, Ulrich von/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Verbände und Staat. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 50-71.
- Leitermann, Walter, 2006: Kommunale Interessenvertretung im Rahmen des Rates der Gemeinden und Regionen Europas, in: Alemann, Ulrich von/Münch, Claudia (Hrsg.): Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 333-338.
- Marks, Gary, 1993: Structural Policy and the Multilevel Governance in the EC, in: Cafruny, Alan W./Rosenthal, Glenda G. (Hrsg.): The Maastricht Debates and Beyond. Essex: Longman, S. 391-410.
- Müller-Graff, Peter-Christian, 2004: Die Kompetenzen der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 141-165.
- Münch, Claudia, 2006a: Emanzipation der lokalen Ebene? Kommunen auf dem Weg nach Europa. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Münch, Claudia, 2006b: Optionen der kommunalen Interessenvertretung, in: Alemann, Ulrich von/Münch, Claudia (Hrsg.): Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 356-382.
- Niederhafner, Stefan, 2007: Städte als politische Akteure im Mehrebenensystem der EU. Dissertation TU Darmstadt.

- Offe, Claus/Wiesenthal, Helmut, 1980: Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form, in: Political Power and Social Theory 1, S. 67-115.
- Pappi, Franz U./König, Thomas, 1995: Informationsaustausch in politischen Netzwerken, in: Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hrsg.): Netzwerke und Politikproduktion: Konzepte, Methoden, Perspektiven. Marburg: Schüren, S.111-131.
- Pappi, Franz U., 1990: Politischer Tausch im Politikfeld 'Arbeit' – Ergebnisse einer Untersuchung der deutschen Interessengruppen und politischen Akteure auf Bundesebene, in: Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens/Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 4/1990. Baden-Baden: Nomos, S. 157-189.
- Pfeffer, Jeffrey/Salancik, Gerald R., 1978: The External Control of Organisations. A Resource Dependence Perspective. New York: Harper & Row.
- Pollack, Mark A., 2000: The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht, in: Journal of Common Market Studies 38 (3), S. 519-538.
- Prunzel, Regine, 1999: Die Rolle des Europabüros der kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen der rechtlichen und politischen Determinanten der EG, in: Hennecke, Hans-Günter (Hrsg.): Kommunen und Europa. Herausforderungen und Chancen. Stuttgart: Boorberg.
- Rechlin, Sandra, 2004: Die deutschen Kommunen im Mehrebenensystem der Europäischen Union. Betroffene Objekte oder aktive Subjekte? Discussion Paper SP IV 2004-101, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- RGRE, 2012: Rat der Gemeinden und Regionen Europas. Deutsche Sektion: Publikationen, online unter: <http://www.rgre.de/publikationen.html>. Zuletzt aufgerufen am 29.12.2012.
- RGRE, 2003: Rat der Gemeinden und Regionen Europas. Deutsche Sektion: Leitbild für die Deutsche Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas, online unter: http://www.rgre.de/fileadmin/redaktion/pdf/leitbild_RGRE.pdf. Zuletzt aufgerufen am 30.12.2012.
- Saller, Raymond, 2004: Arbeitspapier zur EUROCITIES-Reform 2004. Strategische Ziele des Netzwerkes, neue Strukturen und Verfahrensweisen. München: Referat für Arbeit und Wirtschaft.
- Saller, Raymond, 1999: Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung der Kommunen und Regionen an den Entscheidungen der Europäischen Union. Würzburg: Ergon.
- Schächtelin, Tobias, 2009: Die baden-württembergischen Kommunen in der Europäischen Union, in: Frech, Siegfried/Große Hüttman, Martin/Weber, Reinhold: Handbuch Europapolitik. Stuttgart: Kohlhammer, S. 154-172.
- Scharpf, Fritz W., 2002: Regieren im europäischen Mehrebenensystem - Ansätze zu einer Theorie, in: Leviathan 30 (1), S. 65-92.

- Scharpf, Fritz W., 1999a: Legitimacy in the Multi-actor European Polity, in Egeberg, M./ Læg Reid, P. (Hrsg.): Organizing Political Institutions. Oslo: Scandinavian University Press, S. 261-288.
- Scharpf, Fritz W., 1999b: Governing in Europe: Effective and democratic? Oxford: Oxford University Press.
- Schendelen, Marinus van (Hrsg.), 1994: National public and private EC lobbying. Oxford: Dartmouth.
- Schmedes, Hans-Jörg, 2008: Wirtschafts- und Verbraucherschutzverbände im Mehrebenensystem. Lobbyingaktivitäten britischer, deutscher und europäischer Verbände. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmitter, Philippe C./Streeck, Wolfgang, 1999: The Organization of Business Interests: Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies, MPIfG Discussion Paper 99/1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Schmitter, Philippe C., 1996: Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts, in: Marks, Gary/Scharpf Fritz W./ Schmitter Philippe C./Streeck Wolfgang (Hrsg.): Governance in the European Union. London: Sage, S. 121-150.
- Schneider, Volker, 1999: Staat und technische Kommunikation. Die politische Entwicklung der Telekommunikation in den USA, Japan, Großbritannien, Deutschland, Frankreich und Italien, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Schneider, Volker, 1986: Tauschnetzwerke in der Politikentwicklung. Chemikalienkontrolle in der OECD, EG und der Bundesrepublik Deutschland, in: Journal für Sozialforschung 26 (4), S. 383-416.
- Schultze, Claus, 1997: Die deutschen Kommunen in der Europäischen Union. Europa-Betroffenheit und Interessenwahrnehmung. Baden-Baden: Nomos.
- Struve, Tanja, 2006: Die Bürogemeinschaft Europabüro der kommunalen Selbstverwaltung. Lobbyarbeit in Brüssel, in: Alemann, Ulrich von/Münch, Claudia (Hrsg.): Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 339-355.
- Vetter, Angelika/Soós, Gábor, 2004: Kommunen in der EU, in: Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 579-605.
- Weidenfeld, Werner, 2010: Die Europäische Union. Stuttgart: UTB.
- Wessels, Wolfgang, 2004: Das politische System der EU, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 83-108.
- Zimmermann-Wienhues, Sigrid von, 1997: Kommunale Selbstverwaltung in einer Europäischen Union. Schriften zum Europäischen Recht, Band 41. Berlin: Duncker & Humblot.