Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zum Thema „Grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit lokaler Gebietskörperschaften“

(1999/C 51/05)

DER AUSSCHUSS DER REGIONEN,

gestützt auf den Beschluß des Ausschußpräsidiums vom 12. März 1998, gemäß Artikel 198 c Absatz 4 des EG-Vertrags eine Stellungnahme zum Thema „Grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit lokaler Gebietskörperschaften“ abzugeben und die Fachkommission 4 „Raumordnung, Städtefragen, Energie, Umwelt“ mit der Vorbereitung der diesbezüglichen Arbeiten zu beauftragen,

gestützt auf die Charta der kommunalen Selbstverwaltung des Europarates vom 15. Oktober 1985,

gestützt auf die Resolution des XIX. Europatages des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) aus dem Jahre 1993,

gestützt auf die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zur „Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei den Bildungs- und Berufsbildungsprogrammen der EU für die Länder Mittel- und Osteuropas“ (CdR 298/95 fin) (),

gestützt auf die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zum Thema „Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union“ (CdR 316/97 fin) (),

gestützt auf die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen „Die Auswirkungen einer EU-Mitgliedschaft der beitragswilligen Länder Mittel- und Osteuropas auf die Politiken der EU“ vom 20. November 1997 (CdR 280/97 fin) (),

gestützt auf die Mitteilung der Europäischen Kommission vom 15. Juli 1997 zur Agenda 2000 (KOM(97) 2000 endg.),

gestützt auf den Zwischenbericht der Kommission vom Dezember 1995 über die „Auswirkungen der Erweiterung durch die assoziierten Länder Mittel- und Osteuropa auf die Politiken der Union“ (CSE (95) 605, 12. Dezember 1995),

gestützt auf den Bericht der Europäischen Kommission zu „ECOS-OUVERTURE — Interregionale Zusammenarbeit“,

gestützt auf den von der Fachkommission 4 am 2. Oktober 1998 angenommenen Entwurf einer Stellungnahme (CdR 145/98 rev. 2) (Berichterstatter: Herr Niederbremer);

verabschiedete auf seiner 26. Plenartagung am 18. und 19. November 1998 (Sitzung vom 19. November) einstimmig folgende Stellungnahme.

1. Einleitung: Die Rolle der lokalen Gebietskörperschaften und der Wandel des Europäischen Kontextes in den neunziger Jahren

1.1. Zusammenarbeit bedeutet die Kräfte vereinen, um das zu leisten, was man nicht oder nur schwer allein schaffen kann. Die Gründungsväter der Europäischen Gemeinschaft waren der Überzeugung, daß je intensiver die Zusammenarbeit werden würde, desto geringer die Wahrscheinlichkeit, daß man gegeneinander Krieg führe. Die Gründung der Europäischen Gemeinschaften basiert daher auf der Erkenntnis, daß Zusammenarbeit die wichtigste Voraussetzung sowohl für die künftige Vermeidung von Krieg in Europa als auch für den

wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas war. Die Europäische Gemeinschaft schuf die rechtlich-institutionelle Basis für die Zusammenarbeit und stellte durch die Abgabe nationaler Souveränitätsrechte an die Gemeinschaft unwiderruflich Interdependenzen her.

1.2. Der fortschreitende europäische Integrationsprozeß hat mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam in den vergangenen Jahren die Regionen und lokalen Gebietskörperschaften erreicht, die maßgeblich an der unmittelbaren Umsetzung europäischer Richtlinien und Verordnungen beteiligt sind. Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in den europäischen Verträgen verschafft lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zusätzliche Verantwortung. Durch dezentralisierte Strukturen soll das „Europa der Bürger“ Wirklichkeit werden. Damit erhält die grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit eine neue Dimension.

(1) ABl. C 100 vom 2.4.1996, S. 98.

(2) ABl. C 251 vom 10.8.1998, S. 11.

(3) ABl. C 64 vom 27.2.1998, S. 48.

1.3. Die transnationale Zusammenarbeit von lokalen Gebietskörperschaften bietet sich damit als ein Paradebeispiel für eine „Europäische Integration von unten“ an. Wie fundamental diese „Bodenhaftung“ für den Integrationsprozeß, seine Legitimation, aber auch seine spürbare Funktionalität für den Europäischen Bürger darstellt, hat schon der tiefgreifende Strukturwandel des Europäischen Kontextes seit Beginn der neunziger Jahre gezeigt. Die Vollendung des Binnenmarktprojektes erzeugte auch für die Kommunen einen Modernisierungs- und Anpassungsdruck, ihren Standortvorteil zu sichern bzw. auszubauen.

1.4. Die unmittelbar bevorstehenden Vertiefungs- (Währungsunion) und Erweiterungsetappen (Osterweiterung) werden auch für die lokalen Gebietskörperschaften zusätzliche, fundamentale Herausforderungen bringen, die mit den bisherigen Mitteln nur unzureichend gelöst werden können.

1.5. Wie die Ergebnisse von HABITAT II zeigen, erfordern die wachsenden ökonomischen, ökologischen und sozialen Probleme der Stadtentwicklung in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre neue Antworten. Diese richten sich nicht nur auf eine weitere Stärkung der kommunaler Handlungsautonomie sowie zusätzlicher finanzieller und administrativ-technischer Ressourcen, sondern auf neue Leitbilder zukunftsfähiger Entwicklung und auf eine transnationale Zusammenarbeit zwischen Kommunen, die sich als Problemlösungs- und Lernprozeß umschreiben läßt. Dies wird im folgenden näher konkretisiert.

2. Allgemeine Ursachen und Motive der grenzüberschreitenden und transnationalen Zusammenarbeit von lokalen Gebietskörperschaften

2.1. Die Frage der grenzüberschreitenden und transnationalen Zusammenarbeit gewinnt mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam erheblich an Bedeutung. Mit der Stärkung des Subsidiaritätsprinzips erhalten lokale Gebietskörperschaften zusätzliche Verantwortung und Gestaltungsmöglichkeiten. Der Trend zur Dezentralisierung von Verantwortung erreicht zunehmend die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften.

2.2. Durch neue Gesetze auf nationaler Ebene erhalten die Kommunen und Regionen erhöhte Verantwortung zur Gestaltung grundlegender Dienstleistungen, zur Förderung strategischer Planung und zur Erleichterung einer nachhaltigen kommunalen Entwicklung. Zunehmend dezentralisierte Strukturen fördern Bürgernähe und tragen dazu bei, das Potential zur Steigerung der Effizienz und demokratischen Verantwortlichkeit besser zu nutzen.

2.3. Ansätze transnationaler Zusammenarbeit findet auf der Ebene von Städtepartnerschaften statt, die insbesondere im kulturellen und sportlichen Bereich vielfach Erfolge aufzuweisen haben. Häufig fehlt jedoch die finanzielle Ausstattung, um der Partnerschaft auf Dauer ein solides Fundament zu geben. Zahlreiche Städtepartnerschaften haben damit begonnen, sich neu

zu orientieren und die bisher überwiegend auf Kultur- und Jugendaustausch basierende Beziehung durch Elemente der transnationalen Zusammenarbeit zu ergänzen.

2.4. Zusammenarbeit im Rahmen von Städtepartnerschaften kann ein wichtiges Instrument sein, z. B. zur Erhöhung der Kompetenz der Bewerberländer in Mittel- und Osteuropa. Das zeigen die Beispiele vertiefter Partnerschaften, die in den neunziger Jahren zwischen zahlreichen Gemeinden in Nordeuropa (u.a. in Schweden, Finnland und Dänemark) und Gemeinden in den baltischen Ländern und Polen entstanden. Diese Zusammenarbeit umfaßte sowohl einen umfangreichen Know-how-Transfer als auch Unterstützung bei der Entwicklung demokratischer Strukturen auf lokaler Ebene in diesen Ländern.

2.5. Städtepartnerschaften sind eine gute Ausgangsbasis für die transnationale Zusammenarbeit. Transnationale Zusammenarbeit lokaler Gebietskörperschaften geht jedoch weit über die Natur und Praxis von Städtepartnerschaften hinaus. Dabei sind teilweise die rechtlichen, institutionellen sowie finanziellen Voraussetzungen für lokale Gebietskörperschaften zu verbessern, damit transnationale Zusammenarbeit erfolgreich sein kann. Hier sind in erster Linie die Mitgliedstaaten, die Regionen und die Kommunen selbst gefordert.

2.6. Der Prozeß der Globalisierung, der mit dem Ende des Eisernen Vorhangs nach 1989 erheblich an Schub gewann, verstärkt die Notwendigkeit, von den Erfahrungen und vom „Know-how“ der anderen zu lernen.

2.7. Verstärkte transnationale Zusammenarbeit insbesondere in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft und Forschung sind im Zeitalter der Informationsgesellschaft unerlässlich, um die eigene Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten.

2.8. Die rasante Entwicklung der Kommunikations- und Informationstechnologien zeigt deutlich, wie der Austausch von Erfahrungen und „Know-how“ zum gegenseitigen Vorteil genutzt werden kann. Umgekehrt wird klar, daß dort, wo weder die technologischen Voraussetzungen vorhanden, noch interkulturelle und administrative Kompetenzen vorzufinden sind, die Zusammenarbeit zwischen Städten und Regionen sich schwierig gestaltet.

2.9. Transnationale Zusammenarbeit ist in Europa zunehmend wichtiger geworden, um gemeinsame Probleme gemeinsam und damit effizienter zu lösen.

Zwei Beispiele zur Verdeutlichung:

— Lokale Gebietskörperschaften mit ähnlichen wirtschaftlichen Strukturen können über eine transnationale Zusammenarbeit die Probleme und Folgen des Strukturwandels besser bewältigen. Der Austausch von Erfahrungen und Lösungsansätzen („best practices“) zum Erhalt sowie zur Schaffung neuer zukunftssicherer Arbeitsplätze in ähnlich strukturierten Regionen ist ein wesentlicher Aspekt der Zusammen-

arbeit. Eine effiziente Zusammenarbeit in Fragen der Wirtschaft und Arbeit setzt voraus, daß lokale Gebietskörperschaften ihre Wirtschaftsbeziehungen ausbauen und gegenseitig ergänzen. Zum gegenseitigen Vorteil sollten die wirtschaftlichen Potentiale und Stärken kooperierender Regionen genutzt werden, um die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und folglich die Situation auf dem Arbeitsmarkt deutlich zu verbessern.

— Eine transnationale Zusammenarbeit im umweltpolitischen Bereich ist von immenser Bedeutung. Umweltbelastungen kennen keine lokalen Grenzen, die Probleme sind oftmals ähnlich gelagert, deshalb können lokale Gebietskörperschaften nützliche Erfahrungswerte austauschen. Im Umweltbereich kann die Weitergabe von Erkenntnissen der Verwaltung und Wirtschaft über gelungene Lösungsansätze helfen, effizient und kostengünstig Umweltprobleme zu beseitigen bzw. künftig zu vermeiden.

2.10. Wie im europäischen Raum, so stellt sich dabei auch in der Zusammenarbeit lokaler Gebietskörperschaften das Problem, wie auftretende Widersprüche von Arbeit, Wirtschaft und Umwelt gelöst werden können, und darüber hinaus, ob es „best practice“-Beispiele gibt, die als Modell für dezentrale Lösungen dienen können.

2.11. Der Erfolg transnationaler Zusammenarbeit hängt entscheidend davon ab, daß kooperierende lokale Gebietskörperschaften es verstehen, ihre Kapazitäten zu bündeln und durch eine koordinierte „Arbeitsteilung“ synergetische Effekte erzielt werden können. Dies bedeutet gleichzeitig, daß lokale Gebietskörperschaften, die bestrebt sind, transnational zusammenzuarbeiten, bestimmte Mindestvoraussetzungen rechtlich-institutioneller, organisatorischer sowie finanzieller Art erfüllen müssen.

3. Voraussetzungen für eine transnationale Zusammenarbeit

3.1. *Rechtlich-institutionelle Voraussetzung* („Lokale Autonomie“)

3.1.1. Der Ausschuß der Regionen folgt der Begriffsdefinition der Charta der kommunalen Selbstverwaltung, die der Europarat am 15. Oktober 1985 angenommen hat, wonach kommunale Selbstverwaltung bedeutet, „das Recht und die tatsächliche Fähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften, im Rahmen der Gesetze einen wesentlichen Teil der öffentlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zum Wohl ihrer Einwohner zu regeln und zu gestalten“.

3.1.2. Der Ausschuß der Regionen stellt fest, daß zwölf Jahre nach der Verabschiedung dieser Charta immer noch unterschiedliche rechtliche Voraussetzungen für lokale Gebietskörperschaften bestehen. Transnationale Zusammenarbeit zwischen lokalen Gebietskörperschaften in der Gemeinschaft, die sich zum Ziel gesetzt hat, ein Europa der Bürger zu verwirklichen, erfordert daher die umgehende Realisierung dieser Voraussetzungen zur Zusammenarbeits- und Europafähigkeit. Dabei gilt es, auch auf die Umsetzung der Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Partnerschaf-

ten in der Europäischen Gemeinschaft hinzuwirken, wonach die Regierungen und Mitgliedstaaten der EG aufgefordert werden, „alle administrativen Hemmnisse für die Gründung und das Funktionieren kommunaler Partnerschaften“ zu beseitigen.

3.2. *Organisatorisch-technische Voraussetzung* („Human and Technological Resources“)

3.2.1. Im Zeitalter der Informationsgesellschaft ist es für lokale Gebietskörperschaften zunehmend wichtig, sowohl die personellen als auch die technologischen Voraussetzungen zu schaffen, um transnational zusammenzuarbeiten. In einem immer enger zusammenwachsenden Europa gilt es, daß die lokalen Gebietskörperschaften sich organisatorisch der Querschnittsaufgabe Europa stellen. Administrative Strukturen sollten angepaßt werden, so daß die transnationale Zusammenarbeit ermöglicht wird.

3.2.2. Lokale Gebietskörperschaften sollten gezielt dafür Sorge tragen, daß ein qualifiziertes, europafähiges Personal ausgebildet wird. Dazu sollten auch Standards bei der Europaausbildung entwickelt werden. Durch die Vertiefung gegenseitig kompatibler europaorientierter Kenntnisse wird die Zusammenarbeitsfähigkeit erheblich gestärkt.

3.2.3. Die rasante Entwicklung und Verbreitung neuer Technologien im Kommunikations- und Informationsbereich verlangt von den lokalen Gebietskörperschaften eine ständige und oftmals auch kostenträchtige Anpassung an zeitgerechte Standards. Dies ist jedoch erforderlich, um effizient transnational zusammenarbeiten zu können. In der Vergangenheit ist allzu häufig versäumt worden, auf die Kompatibilität elektronischer Kommunikationsmittel von kooperierenden Gebietskörperschaften zu achten. Die Anschaffung zum Teil kostenträchtiger Systeme erwies sich für die transnationale Zusammenarbeit als nur bedingt einsetzbar. Der Einsatz von inkompatiblen elektronischen Systemen ist kontraproduktiv und führt unweigerlich zu Mißverständnissen.

3.3. *Finanzielle Voraussetzung*

3.3.1. Die Charta der kommunalen Selbstverwaltung des Europarates stellt fest, daß die lokalen Gebietskörperschaften „Anspruch auf angemessene Eigenmittel“ haben, „über die sie in Ausübung ihrer Zuständigkeiten frei verfügen können“. Ferner betont die Charta, daß die „Finanzierungssysteme, auf denen die Mittel beruhen, die den kommunalen Gebietskörperschaften zur Verfügung stehen, ... ausreichend vielfältig und dynamisch gestaltet sein“ müssen. Der Ausschuß der Regionen schließt sich dieser Forderung an und fordert das Europäische Parlament und die Europäische Kommission auf, sich verstärkt bei den Mitgliedstaaten dafür einzusetzen, daß ausreichend Finanzmittel für grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit den lokalen Gebietskörperschaften zur Verfügung stehen, um auch dadurch die Resolution des XIX. Europatages des Rates der Gemeinden und Regionen (RGRE) aus dem Jahre 1993 zu unterstützen.

3.3.2. Die genannten Voraussetzungen stellen die notwendige Grundlage für jede transnationale Partnerschaft dar, sie sind jedoch noch kein hinreichender Garant für die Effizienz und den Erfolg dieser Kooperation. Um diese zusätzlichen Bedingungen einzubeziehen, ist auf die spezifischen Zielsetzung bzw. den Mehrwert dieser Partnerschaften einzugehen. Die inhaltliche Ausgestaltung dieses Mehrwerts hängt aber grundsätzlich von der Kompetenz der Akteure sowie den Formen, Typen und Qualitäten der transnationalen Kooperation von Gebietskörperschaften ab.

4. Die lokalen Gebietskörperschaften als Akteure der transnationalen Zusammenarbeit: Probleme und Chancen

4.1. Eine rein quantitative Analyse der Akteursebene bei transnationalen Partnerschaften ergibt, daß 80 % der an Städtepartnerschaften teilnehmenden lokalen Gebietskörperschaften Kleinstädte bzw. Gemeinden (unter 30 000 Einwohnern) sind; die Mehrzahl der Gebietskörperschaften, die sich an EU-Programmen beteiligen, haben weniger als 200 000 Einwohner.

4.2. Hinzu kommt, daß größere Städte nicht automatisch über größere (Selbstverwaltungs-)Kompetenzen und technische sowie finanzielle Ressourcen verfügen. Letztere hängen stark von der rechtlichen und/oder faktischen Stellung der lokalen Gebietskörperschaften innerhalb der jeweiligen nationalen Kommunalverfassungen und dem allgemeinen Standard ihrer wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung ab.

4.3. Um die transnationalen Lerneffekte zu erweitern und zu vertiefen, müssen die Zugangsbedingungen zu den Partnerschaften neu geordnet werden. Dabei sollte insbesondere auch die europäische Kompetenz der Klein- und Mittelstädte gestärkt werden durch:

- die Beteiligung der repräsentativen Verbände in der Programmkonzeptions- und Umsetzungsphase durch die Kommission und Stärkung der repräsentativen Verbände bei der Verwaltung einzelner Programme;
- den Aufbau dezentraler allgemeiner Informations- und Beratungsstellen für diese Kategorie von Akteuren, die nicht nur den Zugang zu einzelnen Programmen erleichtert, sondern die geeignete Partnersuche unterstützt und projektbegleitende technische und organisatorische Hilfen zur Verfügung stellt. Hierfür bilden Kooperationen und Zusammenschlüsse regionaler und lokaler Gebietskörperschaften die geeignete Grundlage. Handelt es sich um multilaterale Kooperationen mit der Tendenz zu Netzwerkbildung, so könnten diese Stellen zu Koordinationsinstrumenten mit geringem personellen und finanziellen Aufwand ausgebaut werden; dabei sind die Aktivitäten des RGRE und des Weltbundes der Partnerstädte miteinzubeziehen;
- die Vereinfachung der Verwaltungs- und Finanzkontrollsysteme, einschließlich der Rechnungskontrolle für lokale Projekte;

— eine großzügigere Zulassung von kleinen Kommunen zu EU-Programmen; insbesondere von Vorgaben zu Mindesteinwohnerzahlen sollte abgesehen werden.

5. Formen, Typen und Reichweite transnationaler Kooperation von lokalen Gebietskörperschaften

5.1. Formen: *Partenariate und Städtepartnerschaften*

Grundsätzlich sind zwei Formen und fünf Typen von transnationaler Kooperation von lokalen Gebietskörperschaften zu unterscheiden, die z. T. unterschiedliche rechtliche, administrativ-organisatorische und finanzielle Potentiale voraussetzen und bei denen sowohl quantitative wie qualitative Parameter zu berücksichtigen sind: Zu unterscheiden sind Städtepartnerschaften und Partenariate. Während letztere sich auf Fachpartnerschaften für bestimmte administrative, technische und wirtschaftliche Projekte beziehen, welche zumeist im Rahmen von EU-Programmen realisiert werden, handelt es sich bei den Städtepartnerschaften („Jumelages“) um vertragliche Vereinbarungen zwischen lokalen Gebietskörperschaften mit dem Ziel der binneneuropäischen Verständigung von unten und als Element eines „Europas der Bürger“. Zu beachten ist ebenso, ob es sich dabei um bilaterale oder multilaterale Beziehungen handelt. Die vertiefte Zusammenarbeit im Rahmen von Städtepartnerschaften ist ein Mittelweg zwischen Partnerschaft und Städtefreundschaft. Evaluierungen zeigen, daß die vertiefte Zusammenarbeit im Rahmen von Städtepartnerschaften sowohl einen umfangreichen Know-how-Transfer als auch Unterstützung bei der Entwicklung demokratischer Strukturen auf lokaler Ebene in diesen Ländern umfaßte.

5.2. *Typen und Reichweite der transnationalen Kooperation von Kommunen*

Hinsichtlich der Reichweite, Quantität (Aufgabenausmaß) und Qualität (interner und externer Mehrwert) sind fünf Typen der Kooperation zu unterscheiden:

- Transnationale (grenzüberschreitende) Kooperation zwischen benachbarten Kommunen (diesseits und jenseits der Staatsgrenzen) = Typ 1
- Transnationale Kooperation zwischen nicht-benachbarten Kommunen bzw. lokalen Gebietskörperschaften = Typ 2
- Transeuropäische Zusammenarbeit zwischen städtischen Metropolen oder Stadtregionen = Typ 3
- Transeuropäische Zusammenarbeit innerhalb und zwischen Städtenetzen = Typ 4
- Globale Zusammenarbeit [Globale Städtenetze und Internationale Nichtregierungsorganisationen (INGO)] = Typ 5

Dabei ist zu berücksichtigen, daß sich diese Unterscheidung zwischen einzelnen Typen in der Praxis häufig überschneidet (so kann z. B. der Typus 1, 3, 4 und 5 in einer Kommune vereinigt sein). Generell richtet der

Ausschuß der Regionen seine Stellungnahme von förder-, integrationspolitischen und strategischen Maßnahmen auf jene Typen, die bisher weniger in der Lage sind, an der transnationalen Zusammenarbeit zu partizipieren.

Die beiden ersten Typen können als Basis der transnationalen Kooperation bezeichnet werden, denn sie unterscheiden sich analog zur interregionalen und grenzüberschreitenden Kooperation von Regionen hinsichtlich ihrer Ziele, Reichweite, Aufgabenfelder und Formen.

Den Großstädten und Stadtregionen sollte auf europäischer Ebene angesichts ihrer Rolle bei der Entwicklung des regionalen Raumes, in dem sie sich befinden, mehr Bedeutung zugemessen werden. Die transnationale Zusammenarbeit zwischen diesen Regionen sollte auf der Grundlage funktionaler Kriterien und nicht ausgehend von der geographischen Nähe gefördert werden.

5.2.1. Zur funktionalen Notwendigkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit benachbarter Kommunen

Die transnationale (grenzüberschreitende) Kooperation benachbarter lokaler Gebietskörperschaften des Typs 1 zielt — im Unterschied zur Kooperation des Typs 2 — in letzter Instanz auf die Integration eines gemeinsamen, durch Staatsgrenzen getrennten Lebensraums, der mit gemeinsamen Problemen (wie z. B. Abfallbeseitigung, Gewässerschutz, Infrastruktur, Ansiedlungskonkurrenz) konfrontiert ist, die wiederum gemeinsame Lösungen erfordern. Während also die Ziele grenzüberschreitender Zusammenarbeit benachbarter Kommunen letztlich eine gemeinsame grenzüberschreitende Raum- und Entwicklungsplanung erfordern, richtet sich die transnationale Kooperation von nicht-benachbarten Kommunen nicht auf die kleinräumige Integration der Akteure und ihres Lebensraums, sondern auf deren großräumige Vernetzung (zu beiderseitigem Nutzen). Da der erste Typus z. B. im Bericht des Ausschusses für Regionalpolitik des Europäischen Parlaments zur grenzüberschreitenden und überregionalen Zusammenarbeit, „Myller-Bericht“ (¹), ausführlich behandelt wurde und förderpolitisch sowohl durch INTERREG IIA als auch Artikel 10 EFRE begünstigt ist, wird vorgeschlagen, den Typ 2, d.h. die transnationale Kooperation nicht-benachbarter Städte und Kommunen, seiner großräumigen Vernetzungswirkung entsprechend zu fördern.

5.2.2. Die transnationale Zusammenarbeit nicht-benachbarter Gemeinden und Städte als innovativer Teil einer internen Entwicklungsstrategie

Die bisherige erfolgreiche Arbeit der Städtepartnerschaften ist weiter zu fördern und zu intensivieren. Dabei ist zu berücksichtigen, daß bei den bisherigen Städtepartnerschaften hauptsächlich die kulturellen und administrativen Begegnung im Vordergrund standen und besonders der europäische Verständigungsgedanke der Nach-

kriegszeit Hauptmotiv war. Während dieses Ziel „Frieden durch Kooperation von unten“ zumindest innerhalb der Europäischen Union weitgehend erreicht wurde, gilt es nun, darauf aufbauend, weitergehende Ziele ins Auge zu fassen: die sich aus dem neuen europäischen Kontext ergebenden Förderung der „internen Entwicklung lokaler Gebietskörperschaften durch externe (transnationale) Kooperation“.

6. Zielsetzungen und „Mehrwert“ transnationaler Partnerschaften lokaler Gebietskörperschaften im Wandel

6.1. Akzentverschiebung der Ziele transnationaler Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften innerhalb des neuen europäischen Kontextes

Der Ausschuß der Regionen unterstützt allgemein drei Ziele transnationaler Kooperation von Gebietskörperschaften in Europa: Verständigung, Integration, Entwicklung (Kompetenz). Während bis zu den frühen achtziger Jahren der Friedens- und Verständigungsgedanke eindeutig Schwerpunkt war, schob sich seit Mitte der achtziger Jahre immer mehr der Entwicklungsgedanke als zentrales und funktionales Integrationsinstrument in den Vordergrund. Kooperation und Entwicklung bezog sich auch in diesem Bereich auf den Erfahrungsaustausch und gemeinsame Projekte, die darauf abzielten, ökonomische Disparitäten langfristig abzubauen und den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zwischen den subnationalen Einheiten (Kommunen und Regionen) innerhalb der Europäischen Union zu fördern. Diese Zusammenarbeit spiegelte die „Europafähigkeit“ und den „Mehrwert“ transnationaler Partnerschaften in unterschiedlicher Akzentuierung wider. EU-Programme wie PACTE, ECOS und RECITE, die sich auf den Erwerb von „Know-how“ und die Implementierung von innovativen Projekten richten, haben hierzu beigetragen.

6.2. Relevante EU-Programme für die transnationale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit von lokalen Gebietskörperschaften: analytische Kriterien

Insgesamt sind zwölf europäische Programme mit unterschiedlichen geographischen und inhaltlichen Schwerpunkten für die transnationale Zusammenarbeit von lokalen Gebietskörperschaften von Bedeutung:

- Programm „Städtepartnerschaften“,
- ECOS-OUVERTURE (nach Artikel 10 der EFRE-Verordnung),
- RECITE II,
- INTERREG II A und C,
- TACIS-City Twinning Programme,
- PHARE-Demokratieprogramm, TACIS-Demokratieprogramm und PHARE Institution Building,
- MED-Urbs,
- Urb-AL,
- ASIA Urbs,
- EU-China — Verbindung mit Lokalbehörden.

(¹) DOC-DE RR/23561, PE 221.020/endg.

6.3. Die Auswirkungen der Agenda 2000 auf die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit

Im Juli 1997 hat die Europäische Kommission ihr Strategiepapier „Agenda 2000“ vorgelegt. Seit dem 18. März 1998 liegen nun die daraus resultierenden Vorschläge für die Strukturfondsverordnungen für den Zeitraum 2000 bis 2006 vor.

Neben der Verringerung der vorrangigen Ziele der Strukturfonds von sieben auf drei, sollen die derzeit dreizehn Gemeinschaftsinitiativen auf drei Bereiche verringert werden, für die insgesamt 5 % der Strukturfondsmittel vorgesehen sind.

Darunter befindet sich die geplante Gemeinschaftsinitiative für die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit, die dem Kommissionsvorschlag nach künftig eine reine EFRE-Initiative sein wird, für die mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden sollen.

Der Ausschuß der Regionen stellt fest, daß sich diese neue Gemeinschaftsinitiative aus drei Formen der Zusammenarbeit zusammensetzt, die bisher aus drei verschiedenen Töpfen gefördert wurden:

- die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die bisher aus INTERREG II a gefördert wurde,
- die transnationale Zusammenarbeit, die bisher aus INTERREG II c gefördert wurde und
- die interregionale Zusammenarbeit, die bisher aus Artikel 10 EFRE gefördert wurde.

Der Ausschuß der Regionen begrüßt, daß aus Sicht der Kommission die Zusammenarbeit auf grenzüberschreitender, transnationaler und interregionaler Ebene in Form einer Gemeinschaftsinitiative auch in Zukunft unterstützt wird. Darüber hinaus nimmt der Ausschuß der Regionen zustimmend zur Kenntnis, daß die Kommission beabsichtigt, bei der Organisation der interregionalen Zusammenarbeit die Erfahrungen aus den Programmen PACTE, RECITE, ECOS-OUVERTURE im Hinblick auf eine größere Vereinfachung und eine schnellere Verfahrensumsetzung zu berücksichtigen. Der Ausschuß der Regionen begrüßt die Absicht der Kommission, die Umsetzung dezentraler als bisher zu gestalten.

7. Der „europäische Mehrwert“ von Städtepartnerschaften

7.1. Der Ausschuß der Regionen teilt die Bewertung der europäischen kommunalen Verbände zum „europäischen Mehrwert“ von Partnerschaften. Im Rahmen des Programms „Städtepartnerschaften“ der EU wurden dabei von 1989 bis 1997 insgesamt ca. 20 000 europäische Städte gefördert. Zwischen den 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union bestehen insgesamt 7 621 Städtepartnerschaften (Stand: 1997), und zwischen den beihilfefähigen MOE-Ländern und den Mitgliedsländern der EU werden 2 581 Partnerschaften gezählt (1997).

7.2. Für die Realisierung von Gemeinschaftsprogrammen werden den Städtepartnerschaften folgende positiven Wirkungen zugeschrieben:

- Sie fördern das Interesse der Bürger für die internationale Zusammenarbeit und infolgedessen ihr Verständnis für Initiativen zu dieser Zusammenarbeit, die von Kommunen ergriffen werden.
- Sie tragen zur Entwicklung der dafür notwendigen Fähigkeiten (Sprachkenntnisse und Erfahrung in der Kommunikation mit Vertretern anderer Länder) bei.
- Sie schaffen das Vertrauen zwischen den Kommunalverwaltungen verschiedener Länder, das für größer angelegte und finanziell aufwendige Projekte notwendig erscheint.
- Sie können im Prozeß der Erweiterung der EU eine wesentliche Rolle spielen, weil sie die Kommunalverwaltungen in den Mitglieds- und Beitrittsländern auf die Möglichkeiten der Zusammenarbeit aufmerksam machen.

7.3. Innerhalb der EU-Förderprogramme PACTE und ECOS zeigt sich, daß rund zwei Drittel der an PACTE und ECOS beteiligten Gebietskörperschaften Partnerstädte waren. Der Ausschuß der Regionen begrüßt das EU-Programm „Städtepartnerschaften in Europa“, das mit einem derzeitigen Jahresetat von 7,5 Millionen ECU (1997) ausgestattet ist und vier Maßnahmen umfaßt: Austauschmaßnahmen für Bürger im Rahmen bestehender Städtepartnerschaften, Kolloquien, Fortbildungsseminare und innovative Projekte. Dabei ist jedoch anzumerken, daß sich die Zusammenarbeit häufig auf den kleinsten Nenner beschränkt, die Partnerschaften nicht langfristig geplant noch projektübergreifend angesiedelt werden und eine allgemeine Mehrwertbestimmung bis heute fehlt. Der Ausschuß der Regionen hält deshalb eine Änderung der Programmstruktur zur Beseitigung der Mängel ebenso wie eine bessere finanzielle Ausstattung des EU-Programms „Städtepartnerschaften in Europa“ für notwendig.

8. Mehrwert und Probleme fachspezifischer Partnerschaften im Rahmen der EU-Förderpolitik

8.1. Das Programm „PACTE II — Interregionaler Erfahrungsaustausch“ (nach Artikel 10 der EFRE-Verordnung und der PHARE-Verordnung) ist angesichts seines Volumens von 6 Millionen ECU lediglich als Anschlagprogramm für langfristige Fachpartnerschaften zu werten. Nach dem vorliegenden (internen) Evaluationsbericht wurden seit 1990 (PACTE I) 350 Projekte abgeschlossen. Insgesamt 85 % der Teilnehmer waren mit dem Programm zufrieden. Das Programm ist 1997 ausgelaufen. Angesichts der positiven Resonanz hält der Ausschuß der Regionen eine Fortsetzung des PACTE-Programms für sinnvoll.

8.2. Der „Mehrwert“ der angesprochenen Programme insgesamt kann in den folgenden Punkten zusammengefaßt werden, wobei zu beachten ist, daß der quantitative und qualitative Anteil der einzelnen Programme an diesen Positiven höchst unterschiedlich ausfällt. Dabei

läßt sich dieser Mehrwert verbessern, wenn bestehende Mängel in der Verwaltung der Programme durch die Kommission abgestellt werden:

- Die Europäische Kommission gewährleistet bisher nicht immer die Einhaltung vereinbarter Verträge in bezug auf die Termine und die rechtzeitige finanzielle Abwicklung. Dabei fehlt den Projektpartnern bei der EU-Kommission häufig eine entscheidungsbefugte Ansprechperson, die bei der kurzfristigen Klärung von Einzelfragen hilft.
- EU-Förderprogramme tragen zur „Europäisierung“ der lokalen Gebietskörperschaften bei und fördern, über den eigenen Erfahrungsbereich hinauszusehen und sich mit anderen Verwaltungskulturen zu konfrontieren mit Blick auf die Stärkung der eigenen Problemlösungskapazität.
- Europäische Projekte führen zu einem zusätzlichen „innovatorischen Plus“, das allein durch nationale Förderung nicht zustande kommt. Dieser wird durch das in den europäischen Programmen geforderte transnationale Partnerschaftsprinzip sowie die Anforderungen hinsichtlich der Evaluierung und Weitergabe von Projekterfahrungen an einen transnationalen Partner ermöglicht.
- Sie können zu weiteren Kooperationen in anderen Bereichen führen und Synergieeffekte erzeugen.
- Das „internationale Profil der lokalen Gebietskörperschaften“ wird durch diese Projekte gefördert.

8.3. Der Ausschuß der Regionen weist dabei darauf hin, daß bei der Durchführung der Programme eine Reihe von Problemen auftreten:

- Koordinationsschwierigkeiten bei der Durchführung von Partnerschaftsprojekten aufgrund unterschiedlicher fachlicher und rechtlicher Zuständigkeiten und der personellen Fluktuation in den Verwaltungen und Gremien;
- qualitativ ungleichmäßige Realisierung der Projektziele aufgrund unterschiedlicher fachlicher Kompetenz und dem Mangel an zusätzlichen finanziellen und technischen Ressourcen;
- Überforderung kleinerer Kommunen bei der Abwicklung von Partnerschaftsprogrammen;
- Fehler bei der Partnerauswahl (Partner entspricht nicht den Erwartungen und Anforderungen für die Durchführung einer transnationalen Partnerschaft);
- aufgrund mangelnder Information und Kommunikation Konflikte zwischen den „europäischen“ Querschnittsabteilungen und den Fachreferaten der Kommunen, die wesentlich mit der Abwicklung von Einzelprojekten betraut sind;

— mangelnde transnationale und interkulturelle Erfahrung besonders mittlerer und kleiner Kommunen und ihrer Akteure.

9. Zwischenbilanz und künftige Schwerpunkte transnationaler Kooperation: Von der Devise „Frieden durch Kooperation“ zur Mehrwertformel: „Förderung der internen Entwicklung von Kommunen durch externe (transnationale) Kooperation“

9.1. Anhand der Bilanz der bisherigen Förderpolitik empfiehlt der Ausschuß der Regionen, überschneidende Programme zu straffen und in Richtungen zu bündeln, die den „Neuen Mehrwert“ „Interne Entwicklung durch externe Kooperation“ exemplarisch zu realisieren versuchen. Dabei sind folgende Aspekte zu beachten:

- Inhaltlich sind bestimmte Schwerpunkte zu bilden, die als Leitbilder künftiger Stadtentwicklung und als Modelle europäischer Kompetenz lokaler Gebietskörperschaften gelten können.
- Fachpartnariate und Städtepartnerschaften sind programmatisch zu koordinieren und kulturelle wie wirtschaftliche Ziele als zwei Seiten der gleichen Medaille zu behandeln.
- Die Erfahrungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit benachbarter Kommunen sind — unter Beachtung der oben aufgezeigten Unterschiede — auf ihre Übertragbarkeit für die transnationale Zusammenarbeit nicht-benachbarter Kommunen zu überprüfen.
- Die Partnerschafts- und Projektstrategien sollen demgemäß gegenseitige Lernprozesse initiieren, deren Resultate nicht nur für die intrakommunale Entwicklung, sondern auch für die großräumige Integration (z. B. der Beitrittsländer) von Bedeutung sind. Allgemeines Ziel ist es dabei, die „Europäische Kompetenz“ der lokalen Gebietskörperschaften zu stärken.
- Für Akteure in kleinen und mittleren lokalen Gebietskörperschaften sind besondere Qualifizierungsmaßnahmen durch entsprechende Fördermöglichkeiten zu unterstützen.
- Ein besonderer geographischer Schwerpunkt der Förderpolitik in diesem Bereich ist auf die Zusammenarbeit mit den Kommunen der künftigen Beitrittsländer zu richten. Diese Zusammenarbeit kann als Grundlage für die künftige Integration und zum zweiten als gegenseitiger Erfahrungsaustausch von angepaßten, kostengünstigen Problemlösungen gelten.
- Transnationale Partnerschaften müssen langfristig ausgelegt sein und erfordern einen langen Atem und intensive Lernprozesse, besonders zwischen lokalen Gebietskörperschaften mit unterschiedlichem Entwicklungsstandard.
- Auf der Basis einer externen Programm-Evaluation sollte die Vorbereitung und Planung der Partnerschaften verbessert oder neu konzipiert werden.

10. Leitbilder und innovativer Mehrwert transnationaler Partnerschaften: Das Beispiel nachhaltige Stadtentwicklung, transnationales Lernen und die Europäische Kompetenz lokaler Gebietskörperschaften

10.1. Das Leitbild der zukunftsfähigen oder nachhaltigen Stadtentwicklung soll als neuer Mehrwert gefördert werden. Die Ergebnisse von HABITAT II, die Kommunale Agenda 21 sowie ihre zentralen europäischen Realisierungsetappen, die Charta von Aalborg vom 27. Mai 1994 und der Lissabonner Aktionsplan vom 8. Oktober 1996 sind Beispiele, wie die internen Ziele dieser transnationalen Zusammenarbeit neu bestimmt werden können. Es handelt sich dabei um ein gemeinsames, von allen europäischen und internationalen Organisationen (UN) anerkanntes Ziel, dessen Realisierung durch den Austausch und das transnationale Lernen zwischen den Partnern gefördert wird.

10.2. Hierzu zählt die Etablierung von Städtenetzen, von deren Know-how auch kleinere Kommunen profitieren können. Städtenetze haben einerseits den Vorteil, daß sie von den Städten selbst gegründet und — nicht mediatisiert durch Verbandspolitik — unmittelbar bestimmte Ziele aktiv verfolgen und synergetische Effekte bei der Realisierung erreichen können. Die spezifischen Aufgaben und Zielsetzungen richten sich dabei auf verschiedene Problemmerkmale wie Größe (z. B. Eurocities), wirtschafts- und kulturgeographische Lage (z. B. Union of Baltic Cities), punktuelle (z. B. Care-free-Cities) oder umfassende Zielsetzungen (Sustainable Cities).

10.3. So versteht sich die Europäische Kampagne „Sustainable Cities & Towns“ nicht als Organisation, sondern als eine konzertierte Aktion von inzwischen 350 lokalen Gebietskörperschaften. Angesichts unterschiedlicher kommunaler Strukturen sowie wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und ökologischer Gegebenheiten ist eine multilaterale Zusammenarbeit abhängig von der Definition übergreifender Probleme.

10.4. Zusammenarbeit zum gegenseitigen Vorteil bedeutet, administrative, technische und fachliche Kompetenzen auszutauschen und wo möglich erfolgreiche Modelle („best practices“) zu übernehmen, so beispielsweise in Bereichen des öffentlicher Personennahverkehrs und der Infrastrukturentwicklung.

10.5. Die Politik der nachhaltigen Stadtentwicklung bezieht sich nicht nur auf einzelne Bereiche, sondern auf die Maxime, daß jede Entscheidung, die langfristige strukturverändernde Wirkungen hervorbringt, auf ihre Verträglichkeit zu überprüfen ist.

10.6. Insofern ist zum Beispiel das globale Konzept der „nachhaltigen Entwicklung“ mit dem lokalen Konzept der „Lernenden Stadt“ zu verbinden. Ein entscheidendes Verbindungsglied dieses Lernprozesses, soweit er sich als „interkommunaler“ versteht, bildet dabei die transnationale Kooperation von Gebietskörperschaften.

10.7. Ihr erfolgreiches Resultat definiert ein weiteres Element des Mehrwerts: das der europäischen Kom-

petenz der lokalen Gebietskörperschaften. Die Erfahrungen der Städtepartnerschaften und Partnerschaften können auf drei zentrale Elemente konzentriert werden:

- die internen, innovativen Entwicklungspotentiale einer Kommune, die den Anreiz zur Partnerschaft bieten, d.h. dem Partner einen potentiellen Kompetenzzuwachs oder Entwicklungseffekt versprechen;
- die Fähigkeit, transnationale Partnerschaften als Lernmodell zur internen Weiterentwicklung und Problemlösung zu nutzen und
- die Nutzung der bisherigen transnationalen Erfahrungen zur externen Mitwirkung an der europäischen Netzwerkbildung.

10.8. Transnationale Kooperation in dieser Hinsicht zielt auf die gegenseitige Verstärkung von internen und externen Potentialen, deren erfolgreiches Produkt die „Europäische Kompetenz von Kommunen“ genannt werden kann.

11. Neue Perspektiven und evolutionäre Strategien transnationaler Partnerschaften

11.1. Während die formelle Mitwirkung der Kommunen am europäischen Willensbildungsprozeß, wie beispielsweise im Ausschuß der Regionen, die politische Seite des Subsidiaritätsprinzips kennzeichnet, kann die Entwicklung europäischer Kompetenz durch die lokalen Gebietskörperschaften als ihre praktisch-materielle Realisierung begriffen werden.

11.2. Der Aufbau einer rechtlich-administrativen (Selbstverwaltung), politischen (Stärkung des vertikalen Demokratieprinzips), ökonomischen und ökologischen Kompetenz gestützt auf endogene finanzielle und technisch-organisatorische Ressourcen wird zum Lernfeld transnationaler Partnerschaften. Diese Verknüpfung von Verständigung und interner Entwicklung durch externe Kooperation, von Formen und Zielen der Städtepartnerschaften mit denen der Partnerschaften sollte in den künftigen Konzeptionen der transnationalen Kooperation von lokalen Gebietskörperschaften eine tragende Rolle spielen. Gegenseitiges Lernen am Erfolg oder Lernen am (auch gescheiterten) Modell zielt hier auf die Stärkung der allgemeinen Problemlösungsfähigkeit der Kommunen ab.

11.3. Lernprozesse orientieren sich nicht am kurzfristigen Erfolg, der dauerhafte Lösungen in Frage stellt, sondern an der langfristigen Perspektive, die auf Nachhaltigkeit abzielt. Insofern wird bei der Initiierung von neuen Partnerschaften ein evolutionärer Strategieansatz, d.h. ein stufenweises Vorgehen empfohlen:

- Auszugehen ist von der sogenannten „schlichten“ Kooperation, die auf einem unverbindlichen Informations- und Erfahrungsaustausch beruht und dem gegenseitigen Kennenlernen dient. Diese interkulturelle Verständigung kann die Grundlage für eine weitere Form unilateraler oder multilateraler Zusammenarbeit bilden, die den zweiten Schritt,

- die „temporäre“ Kooperation, nach sich zieht. Sie bezieht sich auf zeitlich begrenzte Pilotprojekte, deren Prozeß und Produkt-Evaluation den Grundstein
- zur permanenten Kooperation legen kann. Sie begründet eine dauerhafte substantielle Zusammenarbeit und kann z. B. größere Infrastrukturprojekte umfassen. Die multilaterale Form dieser Zusammenarbeit auf dieser Stufe mündet ein in die
- Transnationale Netzwerkbildung.

11.4. Wie die Erfahrung der Europäischen Kommunalen Verbände und die Evaluation kommunal-relevanter transnationaler Programme zeigt, sind diese Schritte nicht schematisch umzusetzen, sondern bieten eine Orientierung für ein sinnvolles Vorgehen und können damit einer Überforderung noch unerfahrener Akteure vorbeugen. Entscheidend sind dabei die quantitativen und qualitativen Voraussetzungen, welche die Akteure in die Lage versetzen, die Partnerschaften erfolgreich durchführen zu können.

12. Zusätzliche Probleme und beispielhafte Lösungsoptionen

12.1. Die Stärkung der „Europafähigkeit“ bzw. „Kompetenz“ von Akteuren mit dem Ziel, ihre Handlungsfähigkeit in Europa auszubauen, erfolgt über drei Ebenen:

- die rechtliche Ebene, die sich mit dem Abbau rechtlicher Hemmnisse der transnationalen Zusammenarbeit befaßt;
- die politisch-administrative Ebene, die sich mit den unterschiedlichen administrativen Zuständigkeiten und Kompetenzen in den Kommunalverfassungen der jeweiligen Nationalstaaten befaßt;
- die fachliche Ebene, die eine technische, soziale und kulturelle Qualifizierung der Akteure verfolgt.

12.2. Der Ausschuß der Regionen unterstützt die vom Europarat verabschiedete Charta der kommunalen Selbstverwaltung und das Zusatzprotokoll zum Europäischen Rahmenabkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen lokalen Gebietskörperschaften und Behörden, das am 9. November 1995 in Straßburg unterzeichnet wurde. Der Ausschuß der Regionen ist sich dabei bewußt, daß diese Grundsatzaussagen in Zukunft weiter vertieft werden müssen.

12.3. Beispiele dafür können die zwei folgenden Modelle sein:

- Die Internationale Union der lokalen Gebietskörperschaften (IULA) und der Rat der Gemeinden und Regionen in Europa (RGRE) haben mit dem Konzept der Internationalen Zusammenarbeit der Gemeinden (MIC) und seiner Realisierungsstrategie, der „Capacity and Institution Building“ (CIP), ein Programm zur Stärkung der lokalen Ebene vorgelegt, das der Ausschuß der Regionen begrüßt.

- Das Konzept der Municipal International Cooperation (MIC) zielt auf

- Planung von nationalen Politiken und Programmen zur Dezentralisierung;
- die (Um-)Strukturierung von demokratischen lokalen Verwaltungssystemen;
- den Aufbau von Verwaltung und institutionellen Strukturen in lokalen Gebietskörperschaften;
- Verbesserung der Qualifikation von Mitarbeitern der Öffentlichen Verwaltung sowie der Dienstleistungen gegenüber den Kommunen;
- Stärkung von Institutionen lokaler Gebietskörperschaften gegenüber der nationalen Ebene;
- Auswertung der Effizienz demokratischer Prozesse auf lokaler Ebene;
- Stärkung der Rolle der Frau in der Öffentlichen Verwaltung und in den Entscheidungsprozessen auf lokaler Ebene;
- Stärkung der Rolle kommunaler Verwaltungen, um eine nachhaltige lokale Entwicklung mit dem Ziel zu bewirken, Armut zu beheben und den sozialen Zusammenhalt zu fördern.

12.4. Für die Problemlösung auf der Ebene der Akteure ist das vom Europarat initiierte „European Network of Training Organisations for Regional and Local Authorities“ (ENTO) ein gutes Netzwerk. Als gemeinnützige Organisation verfügt ENTO über 70 Mitgliedsorganisationen in allen 40 Staaten des Europarates (1998). Zu den Aufgabenfeldern von ENTO zählen u.a.:

- Herstellung von Kontakten europaweit mit dem Ziel, Informationen über Institutionen und Ansprechpartner zu identifizieren;
- Aufstellung eines Expertenpools, in dem Fachleute zu den Bereichen Ausbildung und Entwicklung, Forschung, öffentliche Verwaltung und Qualifizierung aufgelistet sind;
- Entwicklung von bilateralen und multilateralen Partnerschaften mit dem Ziel, Förderprogramme und -anträge zu identifizieren und zu bearbeiten;
- Organisation von Personalaustausch und -abordnungen zur Aus- und Fortbildung von Mitarbeitern der Öffentlichen Verwaltung in lokalen Gebietskörperschaften.

13. Kooperation mit den lokalen Gebietskörperschaften der Beitrittsländer als Schwerpunkt

13.1. Der Ausschuß der Regionen begrüßt die bisherigen EU-Initiativen zur Stärkung der Demokratisierung und der lokalen Gebietskörperschaften. Gleichzeitig empfiehlt der Ausschuß der Regionen für die nächste Dekade eine weitere Intensivierung der Kooperation mit

den Kommunen der künftigen Beitrittsländer. Diese Empfehlung stützt sich

- auf den Zwischenbericht der Kommission vom Dezember 1995 über die „Auswirkungen der Erweiterung durch die assoziierten Länder Mittel- und Osteuropa auf die Politiken der Union“ ();
- auf die Mitteilung der Kommission vom 15. Juli 1997, in dem sie im Rahmen der Agenda 2000 (Bd. II) die Wirkungsanalyse vorlegt;
- auf die Stellungnahme des AdR zur „Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei den Bildungs- und Berufsbildungsprogrammen der EU für die Länder Mittel- und Osteuropas“ () und
- auf die Stellungnahme des AdR „Die Auswirkungen einer EU-Mitgliedschaft der beitragswilligen Länder Mittel- und Osteuropas auf die Politiken der EU“ vom 20. November 1997 ().

13.2. Bei der Übernahme und Umsetzung des „acquis communautaire“ werden die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten durch die Heranführungsstrategie der EU unterstützt. Die Vorbereitung auf den Beitritt beinhaltet die Bewältigung der schwierigen Doppelaufgabe von Transformation (in demokratische Strukturen und Marktwirtschaften) und Integration (Harmonisierung von Standards, Normen und sozialen Systemen). Von dieser Doppelaufgabe sind auch die Städte und Gemeinden unmittelbar betroffen. Zwar haben die meisten MOE-Länder die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung ratifiziert, aber noch fehlen die entsprechenden Kompetenzen und Ressourcen, jene umzusetzen.

Der Ausschuß der Regionen begrüßt, daß die Kommission in ihren neuen Leitlinien für das PHARE Programm 30 % der PHARE-Mittel für die Festigung der demokratischen Institutionen vorgesehen hat, die u.a. dem Aufbau effizienterer und demokratischerer Verwaltungen, der Vermittlung gemeinschaftlichen Besitzstands, besonders in den Bereichen: Justiz, Inneres und Bekämpfung von Betrug und organisierter Kriminalität sowie der Beteiligung der MOEL an den Gemeinschaftsprogrammen: SOKRATES, LEONARDO, MEDIA usw. dienen sollen.

Die im Rahmen von PHARE vorgesehenen Maßnahmen, insbesondere in den Bereichen (Städte)-Partnerschaften sowie Entsendung von Langzeitexperten in die MOEL, sollten so bald wie möglich in Angriff genommen werden.

Darüber hinaus sollte die Möglichkeit bestehen, die in den Bereichen Finanzen, Umwelt, Landwirtschaft, Justiz und Inneres bestehenden Kooperationen um weitere gemäß den Bedürfnissen der Beitrittsländer ergänzen zu können, beispielsweise in den Bereichen Jugend und Soziales.

Der Ausschuß der Regionen erachtet es ferner für wichtig, daß das Programm nicht auf den Aufbau

der nationalen Ministerien beschränkt bleibt, sondern ebenfalls sogenannte „Twinning und Traineeships“ auf regionaler sowie lokaler Ebene umfaßt.

13.3. Der Ausschuß der Regionen verweist dabei auf die schwache Verwaltungskapazität und die unzulängliche Verkehrsinfrastruktur, die insbesondere auch für die kleineren Städte und Gemeinden im ländlichen Raum typisch ist. Der Ausschuß der Regionen ist überzeugt, daß diese Partnerschaften nicht als Einbahnstraßen der traditionellen (westlichen) Entwicklungshilfe zu verstehen sind. Für die Kommunen der EU-Länder kann es z. B. lehrreich sein, wie mit verhältnismäßig geringen Mitteln einfache, kostengünstige und dauerhafte Lösungen für kommunale Probleme gefunden werden können. Ebenso ist hier bei der Mehrwertbestimmung der Zeitrahmen dieser Partnerschaften zu beachten, die oft erst langfristig nach zehn und mehr Jahren zu ihrer vollen Wirkung kommen.

13.4. Der Ausschuß der Regionen erwartet, daß diese Aspekte bei einer Neukonzeption von EU-Programmen, z. B. des PHARE/CBC- oder ECOS-Programms, beachtet werden.

14. Zusammenarbeit mit den übrigen mittel- und osteuropäischen und sonstigen Ländern

14.1. Angesichts zunehmender Probleme beispielsweise in den Bereichen Umwelt und Migration ist eine Intensivierung der grenzüberschreitenden und transnationalen Zusammenarbeit auch mit lokalen Gebietskörperschaften in den Ländern erforderlich, die bisher noch nicht zu den EU-Beitrittskandidaten gehören, sowie mit denen, die sich außerhalb des Beitrittsgebietes befinden. Hervorzuheben ist die wichtige Rolle der folgenden Kooperationsprogramme: INTERREG II A und C, PHARE, TACIS oder ECOS-OUVERTURE.

14.2. Der Ausschuß der Regionen setzt sich dafür ein, daß transnationale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen lokalen Gebietskörperschaften im Rahmen der bereits bestehenden EU-Programme gefördert wird. Dazu gehören insbesondere die Programme:

- MED-URBS, das Verbindungen und Netzwerke zwischen Kommunalbehörden und Städteverwaltungen in den Drittländern im Mittelmeerraum und der EU schafft: Der AdR fordert die Wiedereinführung des MEDA-Programms und die Bereitstellung von Mitteln, die die Durchführung der bereits ausgewählten Vorhaben und die Einreichung von Anträgen für neue Programme ermöglichen (siehe auch die separate Stellungnahme der Fachkommission 4 zu der Zusammenarbeit im Mittelmeerraum);
- URB-AL, das die Zusammenarbeit zwischen Städten, Regionen und lokalen Gebietskörperschaften der EU und Lateinamerika fördert: Die Kommission sollte entweder das Gesamtkonzept des Programms vereinfachen oder aber eine größere Zahl separater Vorhaben kleinerer Größe unter diesem Rubrum in Betracht ziehen, weil damit zu rechnen ist, daß sich lokale Gebietskörperschaften von diesem Programm wegen dessen Umfangs erdrückt fühlen;

(1) CSE(95)605, 5. Dezember 1995.

(2) CdR 298/95 — ABl. C 100 vom 2.4.1996, S. 98.

(3) CdR 280/97 fin — ABl. C 64 vom 27.2.1998, S. 48.

- ASIA-URBS, das die dezentralisierte Zusammenarbeit europäischer und asiatischer Lokalbehörden unterstützt, die dauerhafte und nachhaltige Maßnahmen in den Bereichen Umwelt, Unternehmen und Armut in den Städten durchführen: Der AdR fordert eine beschleunigte Durchführung dieses Programms, das seit über einem Jahr in Vorbereitung ist und sich mehrmals verzögert hat;
- EU-China, das die Einrichtung von Verbindungen von Lokalbehörden der EU und China fördert: Der AdR fordert die Weiterführung des Programms, um den lokalen Gebietskörperschaften mehr langfristige Planungsmöglichkeiten einzuräumen.

14.3. Der Ausschuß der Regionen begrüßt darüber hinaus die Gründung von überregionalen Interessengemeinschaften, wie sie für den Donaauraum praktiziert wird. Gegenwärtig arbeiten neun Städte mit über 240 grenzüberschreitenden Projekten zusammen, die ihre wirtschaftliche und umweltpolitische Anliegen koordinieren. Die Förderung von Interessengemeinschaften dieser Art ist zu unterstützen.

15. Schlußfolgerungen und Empfehlungen

15.1. Der Ausschuß der Regionen begrüßt, daß in einem immer enger zusammenwachsenden Europa die lokalen Gebietskörperschaften mit der Stärkung des Subsidiaritätsprinzips zusätzliche Verantwortung und Möglichkeiten erhalten zur Gestaltung grundlegender Dienstleistungen, zur Förderung strategischer Planung und zur Erleichterung einer nachhaltigen kommunalen Entwicklung.

15.2. Der Ausschuß der Regionen unterstützt Maßnahmen, die den lokalen Gebietskörperschaften das Recht und die tatsächliche Fähigkeit geben, im Rahmen der Gesetze einen wesentlichen Teil der öffentlichen Angelegenheiten, einschließlich der grenzüberschreitenden und transnationalen Zusammenarbeit, in eigener Verantwortung zu regeln und zu gestalten.

15.3. Die grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit lokaler Gebietskörperschaften ist nach Auffassung des Ausschusses der Regionen ein zunehmend wichtiges Instrumentarium, um die Mitwirkung lokaler Gebietskörperschaften an europäischen Entscheidungs- und Handlungsprozessen zu gewährleisten.

15.4. Ziele der grenzüberschreitenden und transnationalen Zusammenarbeit für den Ausschuß der Regionen sind,

- auf der intrakommunalen Ebene die „nachhaltige Stadtentwicklung“ im Sinne einer dauerhaften Lebensqualität zu fördern;
- auf der interkommunalen Ebene nicht nur begrenzte Projektprodukte zu erzeugen, sondern transnationale Lernprozesse zu initiieren, welche die Europafähigkeit der Partner stärken;
- auf der europäischen Ebene ein „Europa der Bürger“ zu schaffen.

15.5. Der Ausschuß bekräftigt erneut die zentrale Bedeutung der interregionalen Zusammenarbeit zwischen Regionen und lokalen Gebietskörperschaften als strategischer Pfad zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und zu einer harmonischen Gesamtentwicklung.

15.6. Der Ausschuß der Regionen ist der Ansicht, daß im Lichte der Integrationsdynamik am Ende dieses Jahrhunderts die grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit lokaler Gebietskörperschaften mit denen aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern sowie Zypern die Heranführungsstrategie „von unten“ wesentlich fördert.

15.7. Der Ausschuß der Regionen hebt die Bedeutung der Stärkung der Europafähigkeit lokaler Gebietskörperschaften hervor, damit diese in die Lage versetzt werden, grenzüberschreitend und transnational in Europa zusammenzuarbeiten. Hierfür müssen die Voraussetzungen rechtlich-institutioneller, organisatorisch-technischer sowie finanzieller Art geschaffen werden. Die Mitgliedstaaten sind in Anlehnung an die Charta der kommunalen Selbstverwaltung des Europarates vom 15. Oktober 1985 gefordert, alle administrativen Hemmnisse für die Gründung und das Funktionieren kommunaler Partnerschaften zu beseitigen.

15.8. Der Förderbereich „grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit lokaler Gebietskörperschaften“ ist als „neuer Mehrwert“ in die bereits bestehende Förderpolitik der EU einzubinden. Dabei empfiehlt der Ausschuß der Regionen, sich überschneidende Programme zu straffen und zu bündeln in Richtung auf eine langfristig angelegte grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit. Es ist von entscheidender Bedeutung, eine spezifische Mittelausstattung für transnationale Partnerschaften lokaler Gebietskörperschaften vorzusehen, und zwar insbesondere für Partnerschaften mit den Beitrittsländern.

15.9. Die dezentrale Betreuung von Förderprojekten hat sich bewährt. Der Ausschuß der Regionen fordert daher, das System der dezentralen Projektbetreuung aus Gründen der Bürgernähe der Förderprogramme beizubehalten.

15.10. Der Ausschuß der Regionen erwartet, daß wesentliche EU-Programme zur Förderung der grenzüberschreitenden und transnationalen Zusammenarbeit finanziell besser ausgestaltet werden, damit eine größere Anzahl von Gebietskörperschaften daran teilnehmen kann.

15.11. Der Ausschuß der Regionen spricht sich auch für eine bessere finanzielle Ausstattung des Programms zur Förderung der kommunalen Partnerschaften aus. Er fordert eine Umwandlung von einer jährlich neu zu genehmigenden Haushaltslinie in ein langfristig angelegtes Programm. Dabei ist auf eine gleichmäßige Verteilung der Mittel zu achten.

15.12. Der Ausschuß der Regionen fordert die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten auf, (in

Absprache und Zusammenarbeit mit nationalen und kommunalen Verbänden) den Auf- und Ausbau von Informations- und Beratungsstellen für lokale Gebietskörperschaften zu fördern, die nicht nur den Zugang zu einzelnen Projekten erleichtern, sondern die geeignete Partnersuche unterstützen und projektbegleitende technische und organisatorische Hilfen zur Verfügung stellen. Bei multilateraler Kooperation mit der Tendenz zu Netzwerkbildung könnten diese Stellen zu Koordinationsinstrumenten mit geringem personellen und finanziellen Aufwand ausgebaut werden.

15.13. Der Ausschuß der Regionen macht darauf aufmerksam, daß bestimmte gemeinschaftliche Programme, wie etwa der europäische Freiwilligendienst, für die Anbahnung von grenzüberschreitenden und transnationalen Partnerschaften zwischen lokalen Gebietskörperschaften wertvolle Dienste leisten kann.

15.14. Der Ausschuß der Regionen erwartet in diesem Zusammenhang von der Europäischen Kommission, daß die Verwaltungs- und Finanzkontrollsysteme, einschließlich der Rechnungskontrolle für lokale Projekte, vereinfacht werden, damit lokale Gebietskörperschaften

schnell und effizient zusammenarbeiten können. Dabei ist die abschließende Kontrollfunktion durch die Europäische Kommission sicherzustellen.

15.15. Der Ausschuß der Regionen fordert die Kommission auf, die politische Bedeutung der grenzüberschreitenden, transnationalen Zusammenarbeit durch ein sorgfältiges Programmanagement zu gewährleisten.

15.16. Der Ausschuß der Regionen spricht sich für eine verstärkte Zusammenarbeit mit europäischen kommunalen Dachverbänden wie der Internationalen Union der lokalen Gebietskörperschaften (IULA), dem Internationalen Verband der Vereinigten Städte und dem Rat der Gemeinden und Regionen in Europa (RGRE) mit seinem Telematiknetz ELANET zur Förderung der Municipal International Cooperation (MIC) aus. Ebenso sind das vom Europarat initiierte „European Network of Training Organisations for Regional and Local Authorities“ (ENTO) wie auch die Versammlung der Regionen Europas (VRE), die mit Blick auf die anstehende Erweiterung der EU über vielfältige Kontakte zu mittel- und osteuropäischen Regionen verfügt, miteinzubeziehen.

Brüssel, den 19. November 1998.

*Der Präsident
des Ausschusses der Regionen*
Manfred DAMMEYER