

DEMO Impulse

BEITRÄGE FÜR EINE INNOVATIVE KOMMUNALPOLITIK



Kommunalpolitik in Europa

- Kommunale Vielfalt stärkt Europa
VON PETER HAMON
- Die neue französische Gebietsreform
VON CRISTOPHE ROUILLON
- Die österreichischen Kommunen
VON BERNHARD MÜLLER
- Zur Lage der tschechischen Kommunen
VON PETR SCHLESINGER
- Ein Europa der Städte – die Städteagenda der EU
von Hella Dunger-Löper



SERVICESTELLE ● ● ●
KOMMUNEN IN DER EINEN WELT

Bundesweiter Wettbewerb „Kommune bewegt Welt“

© Andreas Grasser

EINE WELT BEGINNT VOR ORT

Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) steht Kommunen in Deutschland als Partner in allen Fragen kommunaler Entwicklungspolitik zur Seite.

Dabei beraten, informieren und fördern wir sie in unseren Zukunftsthemen

- Fairer Handel und Faire Beschaffung
- Global Nachhaltige Kommune
- Kommunale Partnerschaften und internationale Kommunalbeziehungen
- Migration und Entwicklung



Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt ist Teil der ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH und arbeitet im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH | Service für Entwicklungsinitiativen | Tulpenfeld 7 | 53113 Bonn
info@engagement-global.de | www.engagement-global.de
Servicestelle Kommunen in der Einen Welt | info@service-eine-welt.de | www.service-eine-welt.de

Im Auftrag des



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Kommunale Vielfalt stärkt Europa

Zur Einführung – Kommunalpolitik in Europa

Autor Peter Hamon

Die große Stärke der Europäischen Union liegt in ihrer Vielfalt. Gerade auf der kommunalen Ebene findet Vielfalt in besonderer Weise ihren Ausdruck. Kommunale Selbstverwaltung ermöglicht passfähige Lösungen, die gleichzeitig im Einklang mit regionaler Kultur und Identität stehen. Denn was für Lahti in Finnland gut ist, muss nicht in Catania in Sizilien funktionieren. Kommunale Selbstverwaltung ist ein hohes Gut und ein Quell von Innovation – auch auf europäischer Ebene ist dies anerkannt. Über 95.000 Kommunen bilden das feste Fundament unserer Europäischen Union und unserer Demokratie.

Dass Kommunalpolitik sich seit dem Vertrag von Maastricht von 1991 auch immer öfter mit europäischen Verordnungen und Richtlinien auseinandersetzen muss, weil mehr als zwei Drittel der Rechtsetzung der EU Auswirkungen auf kommunales Handeln hat, ist allgemein bekannt und in vielen Publikationen beschrieben. In dieser Ausgabe der DEMO wollen wir uns aber nicht mit diesem Phänomen beschäftigen, sondern vielmehr über den Tellerrand hinaus blicken auf die Entwicklungen in der Kommunalpolitik unserer Nachbarn: Vor welchen Herausforderungen steht Kommunalpolitik in anderen europäischen Ländern? Welche Themen bestimmen dort die Agenden? Welche Lösungswege werden dabei von unseren europäischen Freunden beschritten?

Über die vielfältigen Erfahrungen unserer europäischen Nachbarn können wir uns bei einer

Reise durch Europa in dieser Ausgabe der DEMO Impulse informieren. Unsere Reise durch die Kommunalpolitik in Europa werden wir in Frankreich mit einem Beitrag von Christophe Rouillon beginnen. Er wird die umfassende Territorialreform in Frankreich vorstellen – einem Land, das 80 Prozent mehr Landfläche als die Bundesrepublik besitzt, aber 17,5 Prozent weniger Einwohnerinnen und Einwohner. Mit der relativ dünnen Besiedelung Frankreichs (103,4 Einwohner pro qm gegenüber 226,5 pro qm in Deutschland) geht auch eine mit über 36.000 hohe Zahl an Gemeinden (gegenüber rund 11.100 in Deutschland) einher. Danach werden Bernhard Müller und Petr Schlesinger die rechtliche Stellung der Kommunen in Österreich bzw. der Tschechischen Republik beleuchten und die Herausforderungen für die kommunale Ebene in den beiden Ländern aufzeigen und dabei den Fokus besonders auf die Zersplitterung der Kommunen und deren finanzielle Ausstattung richten. Unsere Reise endet in Brüssel und Berlin mit einem Beitrag von Hella Dunger-Löper, die die Bundeshauptstadt im Ausschuss der Regionen (AdR) der Europäischen Union seit 2012 vertritt und dort als Berichterstatterin den Entstehungsprozess der „Urban Agenda“ der Europäischen Union begleitet hat. Diese „Urban Agenda“ ist aus der Erkenntnis erwachsen, dass den Städten und den Städtereionen eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung und Gestaltung zukunftsweisender und bürgernaheer Politiken in Europa zukommt und sie daher stär-

ker in Entscheidungsprozesse einbezogen werden müssen.

Und zukunftsweisende und bürgernahe Politiken sind dringend gefragt. Unsere Europäische Union ist derzeit in keinem guten Zustand. Nationalisten und Populisten blasen zum Angriff auf die Europäische Union, auf eine Errungenschaft, die seit 60 Jahren für Versöhnung, Frieden und Wohlstand steht. Ja, Vieles ist noch verbesserungswürdig und muss weiter entwickelt werden, aber die EU ist gut! Auf der Grundlage der gemeinsamen Werte der Menschenrechte, Demokratie und Toleranz bietet sie uns im Zeitalter der Globalisierung eine einmalige Möglichkeit, unsere Kräfte und Ideen zu bündeln, um im friedlichen Wettbewerb der Weltregionen bestehen zu können. „Lasst uns“, wie Helmut Schmidt in seiner starken Rede auf dem SPD-Bundesparteitag 2011 gefordert hat, „dafür arbeiten und kämpfen, dass die historisch einmalige Europäische Union aus ihrer gegenwärtigen Schwäche standfest und selbstbewusst hervorgeht!“ Lasst uns das gemeinsam mit aller Entschlossenheit tun!



Peter Hamon

Stellvertretender Geschäftsführer der Bundes-SGK

www.bundes-sgk.de

Impressum

DEMO Impulse,
Fachorgan der Sozialdemokratischen
Gemeinschaft für Kommunalpolitik (Bundes-SGK)
Stresemannstraße 30, 10963 Berlin
Postfach 61 03 22, 10925 Berlin

Herausgeber: Norbert Bude, Vorsitzender der Bundes-SGK
Telefon: (030) 25993 960
Telefax: (030) 25993 970
E-Mail: info@bundes-sgk.de
Internet: www.bundes-sgk.de

Die Inhalte der Beiträge geben die Auffassung der Autorinnen und Autoren wieder.

Redaktion: Dr. Manfred Sternberg, Peter Hamon
Layout: Heidemarie Lehmann

Verlag: Berliner vorwärts Verlagsgesellschaft mbH,
Stresemannstraße 30, 10963 Berlin,
Postfach 61 03 22, 10925 Berlin

Telefon: (030) 255 94-100
Telefax: (030) 255 94-192
Geschäftsführer: Karin Nink, Dr. Hans-Gerd Conrad

Anzeigen/Vertrieb: Network Media GmbH,
Gewerbehof Bülowbogen, Hof D, Eingang D1,
Bülowstraße 66, 10783 Berlin
Telefon: (030) 740 73 16-00
Telefax: (030) 740 73 16-20

Anzeigen: Nicole Stelzner
(Leiterin Unternehmensentwicklung/Verkauf),
Henning Witzel (Verkauf/Projektleitung)
Telefon: (030) 740 73 16-36
Gültige Anzeigen-Preisliste: Nr. 33 vom
1. Januar 2016

Vertrieb: Stefanie Martin
Telefon: (030) 740 73 16-61

Die DEMO erscheint mit sechs regulären

Ausgaben im Jahr und zusätzlich mit vier
DEMO Sonderheften/Impulse

Abonnementverwaltung:
IPS Datenservice GmbH,
Carl-Zeiss-Str. 5, 53340 Meckenheim
Telefon: (02225) 70 85-366
Telefax: (02225) 70 85-399
E-Mail: abo-vorwaerts@ips-d.de

Einzelverkaufspreis: 6 €

Jahresabonnement: 60 € (inkl. Versand und 7 % MwSt.);
für Schüler und Studenten (Nachweis erforderlich) 40 €
Jahresabonnement (Ausland): 60 € zzgl. Versandkosten
Die Abonnements verlängern sich jeweils um ein Jahr,
sofern nicht spätestens drei Monate vor Ablauf
schriftlich gekündigt wird.

Bei Nichterscheinen der Zeitung oder Nichtlieferung
ohne Verschulden des Verlages und im Falle höherer

Gewalt besteht kein Anspruch auf Leistung, Schadenersatz
oder auf Minderung des Bezugspreises.

Für unverlangt eingesandte Manuskripte und Fotos wird
keine Haftung übernommen. Nachdruck, auch auszugsweise,
nur mit Quellenangabe. Die Zeitung und alle in
ihr enthaltenen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich
geschützt.

Druck: J.D. Küster Nachf. + Pressedruck GmbH
& Co. KG, Industriestraße 20, 33689 Bielefeld,
Telefon: (05205) 14 700
Telefax: (05205) 14 704
E-Mail: kontakt@kuester-pressedruck.de



Zugleich Versandanschrift für
Beilagen und Beihefter mit Zusatz
„Warenannahme“.

Die neue französische Gebietsreform

Mehr Klarheit und Effizienz durch Modernisierung der territorialen Gliederung

Autor Christophe Rouillon

Das am 7. August 2015 veröffentlichte Gesetz zur territorialen Neuorganisation der Republik (NOTRe) überträgt den Regionen neue Zuständigkeiten und definiert die jeder Gebietskörperschaft zugeordneten Kompetenzen neu. Es handelt sich hierbei um den dritten Teil der Territorialreform – nach dem Gesetz zur Modernisierung des territorialen öffentlichen Handelns und Stärkung der Metropolen (erster Teil) und dem „Gesetz zur Abgrenzung der Regionen“ (zweiter Teil).

Hintergrund

Im Rahmen des Prozesses für eine Neuordnung des französischen Territoriums ermöglicht die Dezentralisierung eine Übertragung der Verwaltungskompetenzen vom Staat auf die lokalen Gebietskörperschaften. Artikel 1 der französischen Verfassung betont, dass „die französische Republik dezentral organisiert ist“.

Frankreich hat heute vier lokale Verwaltungsebenen, die sich die Kompetenzen teilen: Kommunen, Interkommunale Verbände (intercommunalité), Departements und Regionen. Diese Anhäufung von Verwaltungsebenen, geteilter Kompetenzen und Querfinanzierungen werden häufig unter dem Begriff des „Millefeuille territorial“ zusammengefasst. Diese Organisation des Staates ist für den Bürger oft unverständlich und schadet der Effizienz der territorialen öffentlichen Politik.

Eine umfangreiche Territorialreform wurde daher umgesetzt, um die französische territoriale Struktur umzuwandeln. Zielsetzung der Regierung: eine Senkung der öffentlichen Ausgaben und eine verbesserte Wahrnehmung der Bedürfnisse der Bürger.

Erster Schritt: Die Stärkung der Metropolen

Im Januar 2014 verabschiedete das Parlament endgültig den Gesetzesentwurf zur Modernisierung des territorialen öffentlichen Handelns und

zur Stärkung der Metropolen (MATPAM). Dieser erste Abschnitt der Gebietsreform beinhaltet zwei Hauptstränge.

Einerseits führte das Gesetz zur Einrichtung einer „territorialen Konferenz der öffentlichen Politik“ (CTAP) in jeder Region. Aufgabe der CTAP ist es, die unterschiedlichen Gebietskörperschaften einer Region zusammen zu bringen um sie dann anzuregen, ihre Tätigkeitsfelder im Bereich der Kompetenzverteilung zu koordinieren. Die CTAP ermöglichen jeder Region, die Aufteilung und Ausübung dezentralisierter Zuständigkeiten an die territorialen Gegebenheiten anzupassen.

Andererseits hat das MATPAM-Gesetz auch Metropolen geschaffen. Dabei handelt es sich nicht um eine zusätzliche Ebene, da die Metropolen die Stadtverbände oder städtischen Ballungszentren folgender Stadtgebiete ersetzen: Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg und Toulouse. Sie sind mit deutlich stärkeren Kompetenzen ausgestattet, um ihre Funktion als Metropole ausüben zu können. Die Metropolen Marseille, Lyon und Paris verfügen über einen Sonderstatus. Im Parlament wird derzeit in einem Gesetzesentwurf debattiert, die Liste der o. g. Metropolen um Dijon und Orléans zu erweitern.

Zweiter Schritt: Die neue Karte der Regionen

Der zweite Teil der Territorialreform zielt auf eine Reduzierung der Anzahl der Regionen. Damit sie im Vergleich zu ihren europäischen Nachbarregionen aus geografischer, demografischer und wirtschaftlicher Sicht eine kritische Größe erlangen, wünschte die Regierung eine Fusion bestimmter Regionen. Seit dem 1. Januar 2016 hat Frankreich nun 13 Metropolregionen, gegenüber zuvor 22 Regionen.

Die neue Aufteilung der Regionen fand keinen Konsens, doch auch jede andere Aufteilung hätte keinen Konsens erreicht. Gleichwohl hat sie eine leidenschaftliche und intensive Debatte im Parlament ausgelöst, die schliesslich dazu führte, dass die Reform mit eindeutiger Mehrheit angenommen wurde. Dieses Gesetz ist jedoch nur dann sinnvoll, wenn die neuen Regionen auch über bessere Handlungsmöglichkeiten verfügen. Dies ist Gegenstand des dritten Abschnitts der Territorialreform.

Dritter Schritt: Gesetz zur territorialen Neuorganisation der Republik (NOTRe)

Im Wesentlichen wird folgendes bestimmt:

➔ *Aufhebung der allgemeinen Kompetenzklausel*

Die Klausel der allgemeinen Kompetenzen für die Departements und Regionen wird aufgehoben. Diese beiden Ebenen haben demzufolge nicht mehr das Recht, in alle Themen einzugreifen und die Ausgaben in allen Bereichen der öffentlichen Politik zu bestimmen. Es klärt „wer was macht“, harmonisiert die öffentliche Politik zwischen den unterschiedlichen Ebenen, vermeidet unnötige Ausgaben, die entstehen, wenn verschiedene Ebenen der Gebietskörperschaften miteinander im gleichen Handlungsfeld konkurrieren.

➔ *Stärkung der Kommunen*

Die kommunale Ebene, die Ebene der lokalen Demokratie, bildet das Fundament der Republik. Die Kommune bleibt somit die einzige Ebene der Gebietskörperschaften, die über die allgemeine Kompetenzklausel verfügt. Dies ermöglicht es ihr, auf alle Bedürfnisse der Bürger im Alltag einzugehen. Gestärkt wird diese Ebene auch durch neue Mittel, die einen Zusammenschluss von Kommunen fördern. Der Gesetzesentwurf unter der Bezeichnung „neue Kommunen“ wurde parallel zu dem Gesetzesprojekt des NOTRe von der Regierung vorgeschlagen und unterstützt. Darin heißt es, dass für Kommunen, die sich diesem neuen Rationalisierungsschritt anschließen, finanzielle Anreize geschaffen werden.

➔ *Die Bedeutung der Interkommunalen Verbände nimmt zu*

Interkommunaler Verband bezeichnet die unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit zwischen den Kommunen zugunsten territorialer Projekte. Seit dem 1. Januar 2014 gehören 36.000 Kommunen Frankreichs zu einem Interkommunalen Verband: Gemeindeverbände, Stadtverbände (agglomeration) und auch Metropolen. Bei den letzten Kommunalwahlen konnten die Bürgerinnen und Bürger zum ersten Mal die Vertreter in ihre Interkommunalen Verbände wählen.

Da diese Zusammenschlüsse bislang in der Größe sehr unterschiedlich waren, fehlten ihnen die Mittel, um bedeutende Projekte tragen zu können. Die Reform erweitert nun den Integrationsprozess der Kommunen und hebt so die Stellung der Interkommunalen Verbände. Ab dem 1. Januar 2017 müssen Interkommunale Verbände mindestens 15.000 Einwohner haben und rund um die Lebenszentren organisiert sein.

Die Anhebung der Schwelle für Interkommunale Verbände von 5.000 auf 15.000 Einwohner wird von einer Ausweitung der Zuständigkeiten für die Interkommunalen Verbände (Tourismus, Stellplätze für das fahrende Volk, Dienstleistungszentren) begleitet. Dies ermöglicht eine Reduzierung der Anzahl der Zweckverbände (syndicats intercommunaux) und schafft Einsparpotentiale bei den Versorgungseinrichtungen für unsere Bürger wie Wasser, Abfall oder Nahverkehr. Für Gebiete mit

* Anm. der Übersetzerin: Im Französischen hat sich hier ein sehr bildhafter Ausdruck für die vielschichtige Struktur fest etabliert. Bei dem Millefeuille handelt es sich ursprünglich um ein spezielles Blätterteiggebäck mit Füllung, das zahlreiche Ebenen aufweist.

besonderen Eigenschaften (wie z. B. Bergregionen etc.) sind Anpassungen vorgesehen.

➔ *Ausrichtung der Departements auf Solidarität*

Die Departements richten sich wieder mehr auf die soziale Daseinsvorsorge aus – unter Bekräftigung ihrer Zuständigkeit bei der Prävention sowie der Leistungsübernahme bei schwierigen Lebenssituationen, der sozialen Entwicklung, der Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen und der Sicherung einer selbständigen Lebensführung von Personen.

Im Gegensatz zu dem, was man in ersten Diskussionen und Gesetzesentwürfen hören konnte, wird das Departement nicht geschwächt. In seiner Position als „Gebietskörperschaft mit Kompetenzen der sozialen und territorialen Solidarität“ wird es nur in seinen Zuständigkeiten in den Bereichen Verkehr und Unternehmensförderung entlastet.

Das Departement bildet die „Solidargemeinschaft“: ihnen unterstehen weiterhin die Haupt- und Mittelstufenschulen (Collèges), das Straßennetz, die gesamten Sozialdienstleistungen, sie führen aber gleichzeitig auch die sozialen Dienststellen in unmittelbarer Nachbarschaft: Kinder- und Jugendschutz sowie Familienhilfe.

Das Gesetz geht noch weiter und stärkt den Solidarcharakter des Handlungsraums der Departements durch die Erweiterung auf eine „territoriale Solidarität“. Hier wird mit Unterstützung von Experten eine Projektplanung entwickelt, die Kommunen und Interkommunale Verbände in technischen Bereichen begleitet, in denen sie nicht über die erforderlichen Mittel verfügen (u.a. die Raumordnung, das Wohnungswesen).

➔ *Stärkung der Regionen*

Entsprechend der Grundphilosophie der Reform wurde bei ihrer Erarbeitung die Rolle der Region im Bereich Raumordnung und nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung gestärkt.

In mehreren Bereichen verfügen die Regionen über exklusive Kompetenzen:

• **Wirtschaftsentwicklung**

Sie übernehmen die Erarbeitung eines regionalen Schemas für Wirtschaftsentwicklung, Innovation und internationale Ausrichtung, Investitionshilfen im Immobilienbereich und Förderung innovativer Unternehmen (SRDEII). Das Schema definiert ebenfalls die Ausrichtung auf eine Attraktivität des regionalen Territoriums und die Entwicklung der Solidarwirtschaft.

Die Region ist allein zuständig für die Definition der Beihilfen und allgemeinen Zuschüsse (Subventionen, Darlehen, rückzahlbare Vorschüsse etc.) zur Gründung oder Erweiterung wirtschaftlicher Aktivitäten oder der Unterstützung sich in Schwierigkeiten befindender Unternehmen. Sie moderiert auch die „Pôles de compétitivité“ (Wettbewerbscluster/Kompetenzzentren).

• Verwaltung der europäischen Programme EFRE, ELER und eines Teils des ESF

Die Verwaltung der Mittel aus dem Europäischen

Sozialfonds liegt seit dem Jahr 2014 im Rahmen des MATPAM-Gesetzes bei den Regionen. Sie haben von nun an die Aufgabe, mit den anderen Gebietskörperschaften Projekte auf territorialer Ebene auszuwählen und mit zu entwickeln.

• **Berufsausbildung, Lehre und duales System**

Seit dem 1. Januar 2015 ist die Region zuständig für Maßnahmen der beruflichen Aus- und Weiterbildung. Dies beinhaltet auch die Eingliederung von Jugendlichen in schwierigen Lebenssituationen und das duale Ausbildungssystem.

• **Gymnasien**

Die Region kümmert sich um den Bau, Erhalt und die Funktionsfähigkeit der allgemeinbildenden Gymnasien und der Landwirtschaftsschulen.

• **Raumordnung und Umwelt**

Bei der Erarbeitung eines regionalen Schemas für Raumplanung, nachhaltige Entwicklung und Gleichbehandlung der Gebiete muss die Region die Zielsetzungen für ein Gleichgewicht und eine Gleichbehandlung der Gebiete festlegen. Ferner bestimmt sie darin die Ansiedlung unterschiedlicher Infrastrukturen, die Erschließung ländlicher Gebiete, die wirtschaftliche Nutzung des Raumes und die Verkehrsentwicklung. Zielsetzungen für Energiemanagement und -nutzung sowie für die Bekämpfung des Klimawandels und der Luftverschmutzung wie auch für den Schutz der Biodiversität werden ebenfalls festgelegt. Die Region ist auch damit betraut, den regionalen Plan für Abfallvermeidung und Entsorgungsmanagement zu erstellen.

• **Verkehr**

Das Gesetz überträgt den Regionen die Zuständigkeiten für Fragen des Verkehrswesens (Schulbusse, bedarfsgesteuerte Verkehrssysteme, regionaler Nahverkehr). Ausgenommen hiervon ist das Verkehrswesen innerhalb der städtischen Ballungsräume.

Fazit

Ziel dieser Reform ist es, die territoriale Gliederung Frankreichs zu modernisieren. In einem Zusammenhang, der mehr denn je die Effizienz öffentlichen Handelns erfordert, sucht die Reform den Anforderungen der öffentlichen Territorialpolitik nach Klarheit und Kohärenz gerecht werden.

Übersetzung: Daria Schmitt



Christophe Rouillon

Bürgermeister von Coulaines, Vizepräsident des Verbandes der kleinen Städte Frankreichs (APVF), Mitglied im Ausschuss der Regionen

www.christopherouillon.fr

**FACHKONFERENZ DER
BUNDES-SGK**

**„Digitale Agenda
in den Kommunen –
Infrastruktur
für morgen –
heute gestalten!“**

**am 31. März /
1. April 2017
in Leipzig**

**ZENTRALE THEMEN
DER FACHKONFERENZ:**

- Breitbandausbau
- Infrastrukturfinanzierung
- IT-Sicherheit bei kritischen Infrastrukturen
- E-Government / Open Government
- Digitalisierung der Energiewende
- Intelligente Mobilität

Infos zum Programm
im Januar 2017 unter:
www.bundes-sgk.de

InteressentInnen können
sich bereits vormerken
lassen unter:
info@bundes-sgk.de

Die österreichischen Kommunen

Rechtliche Stellung, Herausforderungen und Reformbedarf

Autor Bernhard Müller

1. Rechtliche Stellung

Art. 116 Abs. 1 der Österreichischen Bundesverfassung (B-VG) besagt: „Jedes Land gliedert sich in Gemeinden. Die Gemeinde ist Gebietskörperschaft mit dem Recht auf Selbstverwaltung und zugleich Verwaltungssprengel.“ Und in Abs. 2 heißt es weiter: „Die Gemeinde ist selbständiger Wirtschaftskörper.“¹ Abgesehen von den Statutarstädten², die verfassungsrechtlich verankert sind, verfügen die österreichischen Gemeinden über keinerlei explizite juristische Bestandsgarantie. Das heißt einzelne Kommunen können jederzeit, ohne Einbindung der Bürgerinnen und Bürger oder gegen deren Willen mit anderen fusioniert werden, wenn der Grundsatz der Sachlichkeit eingehalten wird.³

Der österreichische Gesetzgeber geht von einer „Einheitsgemeinde“ aus und insinuiert, dass alle Kommunen mit ihren Ausprägungen, Aufgaben, Funktionen und Herausforderungen ident sein. „Der Fiktion der abstrakten Einheitsgemeinde liegt der Gedanke zugrunde, dass alle Gemeinden unabhängig von ihrer Größe, aber auch Wirtschaftskraft bzw. Sozialstruktur hinsichtlich Organisation und Aufgabenbereich gleich behandelt werden. Die Realität in den Gemeinden zeigt aber, dass es sehr wohl große Unterschiede gibt und es liegt auf der Hand, dass größere Gemeinden (etwa ab einer Einwohnerzahl von 10.000) einen breiteren Aufgabenbereich erfüllen können bzw. auch müssen, weil dies von der Bevölkerung gefordert wird“ wie der Österreichische Städtebund schon vor einigen Jahren in einer offiziellen Stellungnahme festgehalten hat.⁴

2. Gemeindestrukturen in Österreich

Die kommunale Struktur Österreichs ist durch eine starke Zergliederung charakterisiert. Bei rund 8,7 Millionen EinwohnerInnen (EW) umfasst die Gebietskörperschaft Bund exakt 2.100 Gemeinden. 201 davon sind mit einem historischen, heute einfluss- und bedeutungslosen, Stadtrecht versehen und werden als Stadtgemeinden⁵ bezeichnet. Lediglich die 15 Städte mit eigenem Statut (Statutarstädte) haben eine besondere Stellung, weil sie neben der Gemeindeverwaltung auch Bezirksverwaltungsbehörde

sind. Es sind dies Eisenstadt, Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Krems, Linz, Rust, Salzburg, St. Pölten, Steyr, Villach, Waidhofen/Ybbs, Wels, Wien, Wiener Neustadt.

Österreich hat nur eine Millionenstadt (Wien mit 1,8 Millionen EW). Neben der Bundeshauptstadt haben lediglich die Städte Graz, Linz, Salzburg und Innsbruck mehr als 100.000 EW. Die Nummer neun im Städteranking, die niederösterreichische Landeshauptstadt St. Pölten, hat bereits nur mehr 53.000 EW, die Nummer zehn, Dornbirn, ist bereits unter der 50.000-EW-Marke. Eisenstadt, die Landeshauptstadt des Burgenlandes zählt lediglich 15.985 EW (Stand Dezember 2015).

Die österreichische Durchschnittsgemeinde (ohne Wien) hat 3.418 EW. Den höchsten Bevölkerungsschnitt je Gemeinde verzeichnet Salzburg (4.523 EW), den niedrigsten das Burgenland (1.686 EW).⁶

3. Gemeindeautonomie

Das am 17. März 1849 durch Kaiser Franz Joseph I. erlassene Provisorische Gemeindegesetz (RGBl. 170) gilt als Grundstein der Herausbildung von eigenständigen Gemeinden und ist auch im heutigen Österreich noch von Bedeutung, wie Artikel I des „Kaiserlichen Patent“ beweist: „Die Grundfeste des freien Staates ist die freie Gemeinde.“⁷ „Am 12. Juli 1962 kam es zu einer historischen Entscheidung für Österreichs Städte und Gemeinden: An diesem Tag beschloss der Bundesgesetzgeber die kommunale Selbstverwaltung als Bestandteil der Bundesverfassung.“⁸ Das österreichische Bundeskanzleramt stellt zum Thema Gemeindeautonomie Folgendes fest: „Die organisatorische Vielfalt der Österreichischen Verwaltung leitet sich von zwei Grundsätzen ab: vom verfassungsrechtlichen Grundprinzip der Bundesstaatlichkeit und dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung der österreichischen Gemeinden.“⁹ Auf Initiative des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes haben die beiden Kammern des österreichischen Parlaments, Nationalrat und Bundesrat, die Gemeindeverfassungsnovelle beschlossen, mit der „eine vollständige Neufassung der Art. 115 bis 120 B-VG vorgenommen“ wurde.¹⁰

Eine zentrale Rolle spielte dabei die Festlegung sowie Garantie des eigenen Wirkungsbereiches einer Gemeinde.

4. Gemeindestrukturen der Vergangenheit

Nach dem Zweiten Weltkrieg und der Wiederherstellung der Republik umfasste Österreich 4.065 Gemeinden, mit Stand November 2016 sind es 2.100. Dies bedeutet, dass in den letzten 70 Jahren die Zahl der Gemeinden durch Zusammenlegungen und Auflösungen um 1.965 gesunken ist, was einer Reduktion von 48,34 Prozent entspricht. Im Zeitraum von 01.01.1960 bis 31.12.1970 fand mit einer Verringerung von 1.349 Gemeinden die größte Kommunalstrukturreform in der Geschichte Österreichs statt, wobei es ein starkes Gefälle innerhalb des Landes gab. Die Gemeindestrukturreform in der Steiermark von 2011-2015 war die erste strukturierte und konzeptive Vorgangsweise in einem österreichischen Bundesland zur Verringerung der Gemeindeanzahl und zur Schaffung von größeren Einheiten, nach den Fusionswellen in den 1960er- und 1970er-Jahren. Mit Wirkung vom 01.01.2015 wurden durch weit gehende Zusammenlegungen aus 542 Gemeinden 287, was nahezu einer Halbierung entspricht.

5. Kommunale Herausforderungen

Hinsichtlich der Staatsaufgaben gibt es eine Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. „Eine zusätzliche Ebene von Gemeindeaufgaben gibt es im System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung nicht. Gemeindeaufgaben sind im kompetenzrechtlichen Sinn entweder Bundes- oder Landesaufgaben.“¹¹ Dies trägt emotional dazu bei, dass viele KommunalpolitikerInnen das Gefühl haben, die Gemeinden seien kein gleichberechtigter Verhandlungspartner von Bund und Ländern, sondern nur deren „Anhängsel“ bzw. Befehlsempfänger.

Verstärkt wird diese Wahrnehmung dramatisch durch die oftmalige Trennung von organisatorischer Verantwortlichkeit und Kostenübernahme. So kann es im föderalen Österreich vorkommen, dass Betreuungseinrichtungen „Landeskindergärten“ heißen, obwohl bis zu 80 Prozent der Ausstattungs-, Personal- und Betriebskosten die Gemeinden finanzieren und auch die Verantwortung für den täglichen Betrieb tragen müssen. Viele Bundes- oder Landesgesetze werden zudem ohne Berechnung der finanziellen Belastungen für die Kommunen erlassen, wiewohl die sogenannte Folgekostenrechnung¹² eigentlich gesetzlich verpflichtend wäre (Stichwort: Senkung der Klassenschülerhöchstzahlen, oder Landeskindergartengesetze, die bereits die Aufnahme von 2 1/2jährigen vorschreiben).

Art. 116 B-VG besagt: „Jedes Land gliedert sich in Gemeinden. [...] Jedes Grundstück muss zu einer Gemeinde gehören.“ Folglich kann nie-

mand ausschließlich im Bund leben, jeder Staatsbürger ist auch Gemeindebürger. Das wird nur allzu oft von BundespolitikerInnen – insbesondere bei den Finanzausgleichsverhandlungen – ausgeklammert oder vergessen.

Die Unterschiedlichkeit der Städte mit eigenem Statut hinsichtlich geografischer Lage, Struktur und Einwohnerzahl und ihre damit naturgemäß teilweise sehr divergierenden Interessen sind einer einheitlichen Verhandlungsposition abträglich und schwächen das Verhandlungsmandat des Österreichischen Städtebundes als Interessenvertretung, zumal die Gemeinden – vertreten durch den Österreichischen Gemeindebund – in aller Regel sehr geschlossen auftreten.¹³ Erschwerend kommt hinzu, dass Wien sowohl Bundesland, als auch Statutarstadt ist und daher beim Finanzausgleich zwei unterschiedliche Interessenlagen – nämlich jene als Bundesland und jene als größte österreichische Stadt – zu akkordieren und in Einklang zu bringen hat.

Rechtlich an der Fiktion der österreichischen „Einheitsgemeinde“ festzuhalten, ist nicht mehr zeitgemäß und eine inhaltliche Auseinandersetzung mit diesem Thema müsste sich dringend an der kommunalen Realität orientieren. Dringend notwendige Reformdebatten werden als unseelige Diskussionen abgetan, egal wieviele ökonomische Bedenken bestehen, weil nicht sein kann, was nicht sein darf: Bedeutungsgewinn der Ballungsräume und urbanen Zentren. Doris Wastl-Walter bringt es in ihrem Buch „Gemeinden in Österreich“ gut auf den Punkt: Das „Konzept“ der Einheitsgemeinde „führt in der Realität zu großen Problemen, da die Gemeindestruktur regional sehr heterogen ist und die Gemeinden entsprechend ihrer sozio-ökonomischen Charakteristika über unterschiedliche Ressourcen verfügen“.¹⁴

Der Widerspruch der rivalisierenden Argumente „In größeren Gemeinden wachse die Anspruchsmentalität, während in den kleinen Gemeinden ein höheres Ausmaß an Bereitschaft zur Eigenleistung gegeben sei“ versus „Jede Gemeinde, auch die kleinste, brauche eine administrative Mindestausstattung in materieller und insbesondere in persönlicher Hinsicht“ ist unauflösbar.¹⁵

„Die“ optimale, weil „eindimensional definierte [...] Größe (z. B. anhand der Einwohnerzahl oder der Fläche)“ gibt es in der Tat – auch international – nicht.¹⁶

Was sich aber anhand von Kennzahlen beweisen lässt, ist Folgendes: „Gemeinden bis 1.000 EW sind tendenziell finanzschwach, weisen jedoch aufgrund struktureller Probleme hohe Ausgaben je EW auf. Gemeinden über 10.000 EW sind grundsätzlich finanzkraftstark, tragen jedoch hohe Transferlasten an die Länder und indirekt an die kleineren Gemeinden. Sie weisen zudem hohe Ausgaben für zentralörtliche Aufgaben aus, die im Finanzausgleich unzureichend abgegolten werden.“¹⁷

Das Finanzverfassungsgesetz von 1948 regelte nach dem Zweiten Weltkrieg im Rahmen der Österreichischen Bundesverfassung erstmals den Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Dabei wurde der abgestufte Bevölkerungsschlüssel (aBS)¹⁸ als ein Instrument etabliert, das „den größeren Städten Österreichs zumindest ansatzweise jene Kosten, die durch die Erbringung überregionaler Aufgaben durch die Städte entstehen [ersetzt]“.¹⁹ Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel „wird gebildet, indem die ermittelte Volkszahl der Gemeinden (jährlich aktuell nach der Bevölkerungsstatistik) mit einem im Gesetz fixierten Multiplikator vervielfacht wird. Das Wesen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels besteht darin, dass dieser Multiplikator (Vervielfacher) desto größer ist, je größer die Einwohnerzahl einer Gemeinde ist.“²⁰

„Die Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus wurde zur besseren Koordination zwischen den Finanzausgleichspartnern bei der Vorbereitung von Gesetzen und Verordnungen abgeschlossen.“²¹ Über seine rechtliche Verbindlichkeit und praktische Wirksamkeit wurde lange in Fachkreisen debattiert. „Der 2. April 2014 geht in die Geschichte der österreichischen Gemeinden ein. An diesem Tag gab der Präsident des Verfassungsgerichtshofs [...] das Urteil in der leidigen Frage der Eisenbahnkreuzungsverordnung bekannt. Die Verfassungsrichter haben entschieden, dass der Bund gegen den Konsultationsmechanismus verstoßen hat“ frohlockte der Österreichische Gemeindebund.²²

Die Sinnhaftigkeit einer apodiktischen Gemeindeautonomie stößt in der Realpolitik an ihre Grenzen. Dies zeigte sich in der Vergangenheit nur bei hitzig geführten Debatten über eine etwaige Notwendigkeit von zwangsweisen Gemeindefunktionen zur Erhöhung der kommunalen Wirtschaftlichkeit, Effizienz und der Hebung von Leistungspotenzialen. Im Jahr 2015 sah sich die österreichische Bundesregierung veranlasst, im Zuge der Diskussion über eine Verteilung der Flüchtlinge in die Gemeindeautonomie einzugreifen. Der Nationalrat beschloss ein sogenanntes Durchgriffsrecht, um abzustellen, dass die Egoismen mancher Gemeindevertretungen weiterhin eine gerechte Lastenverteilung verhindern. In der Erläuterung heißt es: „Das Durchgriffsrecht des Bundes bei der Bereitstellung von Flüchtlingsquartieren tritt wie geplant am 1. Oktober in Kraft. [...] Ziel des neuen Durchgriffsrechts des Bundes bei der Bereitstellung von Flüchtlingsquartieren ist eine gleichmäßigere Verteilung von AsylwerberInnen in Österreich und eine adäquate Unterbringung.“²³

6. Die wichtigsten Lösungsansätze

Die Umsetzung eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs ist unabdingbar.²⁴ Dabei ist die Gemeindegröße nicht von Relevanz. Benachteiligt können kleine, entlegene und daher infrastrukturschwache Gemeinden (Stichwort: Tiroler

Bergbauerndorf) ebenso wie mittlere und größere Städte sein, die durch die Fülle an Aufgaben für die Region (wie Hallenbad, Musikschule, Nahverkehr etc. – zentralörtliche Leistungen) an die Grenze der Finanzierbarkeit stoßen bzw. dauerhafte Abgänge aufweisen. Mit dem aufgabenorientierten Finanzausgleich wäre auch eine Auflösung der zum Teil vorsätzlich herbeigeführten Contra-Stellung Kleingemeinden vs. Großkommunen möglich und Neiddebatten wären aufgrund der sachlichen Beurteilungskriterien leichter zu unterbinden und widerlegen. Es geht schlichtweg um eine Zusammenführung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung. Insbesondere die Städte geraten durch schrumpfende Einnahmen, Überwälzung von Aufgaben und teils explodierende Kosten (Pflege, Krankenanstaltenfinanzierung, Soziales aber auch durch zentralörtliche Belastungen in den Ballungszentren) immer mehr in Abhängigkeit von den Gebietskörperschaften Bund und Land. Sie werden dadurch zu Bittstellern um Bedarfszuweisungen bei den Ländern sowie um Darlehen für den Haushaltsausgleich bei Kreditinstituten. „Ein Finanzbedarfsausgleich sorgt für eine stärkere aufgabenorientierte Verteilung der Mittel. Dabei werden sowohl topografisch-geografische Sonderlasten – insbesondere dünne Besiedelung und schwierige naturräumliche Verhältnisse – als auch soziodemografische Sonderlasten von Ballungsgebieten berücksichtigt.“²⁵ Das Fazit des Instituts für Kommunalwissenschaften (IKW) lautet: „Groß und Klein sollten nicht gegeneinander ausgespielt werden“ und „die so dringend benötigten Mittel für kleine und große Gemeinden [sollten] aufgestockt werden um Wertschöpfung und Beschäftigung zu induzieren“.²⁶

Der Verfassungsgesetzgeber hat 1920 mit dem Gedanken der Gebietsgemeinde als „Zusammenfassung von Ortsgemeinden“ kluge Überlegungen zur Effizienz angestellt und hätte vermutlich niemals geahnt, welche Verwaltungsdoppel- und Mehrfachgleisigkeiten entstehen und gedeihen würden. Die Gebietsgemeinde²⁷ als Region mit Statut könnte endlich den Dauerstreit mit den scheinbar unvereinbaren Polen Gemeindekooperationen versus Gemeindefusionen²⁸ auflösen und wäre die Chance auf Erweiterung des erfolgreich erprobten Modells der Gemeindeverbände.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die österreichischen Gemeinden finanziell massiv unter Druck sind. Besonders die größeren, zentralen Orte erbringen für die Regionen Dienstleistungen, die ihnen nicht lastenadäquat abgegolten werden. Binnenwanderung in die Städte und Landflucht führen zu einem starken Wachstum der urbanen Zentren, die wiederum bei den Finanzausgleichsverhandlungen mit dem Bund und den Ländern zumeist als Verlierer aussteigen, weil sie keine starke Lobby haben. Veränderungen werden in Österreich sehr häufig per se als Bedrohungen empfunden. Oftmals gilt

das Motto „Alles soll besser werden, aber nichts darf sich ändern“. Dass damit keine zukunftsgerichtete Politik gemacht werden kann, liegt auf der Hand. Alle verantwortlichen Akteure werden sich rasch überlegen müssen, ob wir weiterhin viel Geld für Strukturen ausgeben, oder diese Finanzmittel für Inhalte wie Soziale Wohlfahrt, Gesundheitsversorgung, Bildung, Forschung und Arbeitsmarktinitiativen einsetzen wollen. Es

wird höchste Zeit, die Herausforderungen anzunehmen und Reformen umzusetzen (Vorbild: Dänemark), in größeren Zusammenhängen zu denken (Stichwort: europäische Stadtregionen), entsprechende Konzepte zu entwickeln (Stichwort: Regionale Masterpläne) und Lösungen für die Bürgerinnen und Bürger (Stichwort: Gebietsgemeinde) umzusetzen.



Bernhard Müller

Generalsekretär des Urban Forum – Egon Matzner-Institut für kommunalwissenschaftliche Forschung, Schatzmeister der Union der Sozialdemokratischen Kommunal- und Regionalpolitiker Europas (USKRE)
bernhard.mueller@urbanforum.at

FOTO: BERNHARD MÜLLER

Anmerkung des Autors

¹ Österreichische Bundesverfassung (B-VG): <https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Dokumentnummer=NOR40045821> (15.10.2016).

² Art. 116 Abs. 3 B-VG: „Einer Gemeinde mit mindestens 20.000 Einwohnern ist, wenn Landesinteressen hiedurch nicht gefährdet werden, auf ihren Antrag durch Landesgesetz ein eigenes Statut (Stadtrecht) zu verleihen. Ein solcher Gesetzesbeschluss darf nur mit Zustimmung der Bundesregierung kundgemacht werden. [...] Eine Stadt mit eigenem Statut hat neben den Aufgaben der Gemeindeverwaltung auch die der Bezirksverwaltung zu besorgen.“

³ „Dem Landesgesetzgeber kommt bei seiner Aufgabe, das Land in Gemeinden zu gliedern bzw. Gemeindegebiete zu verändern, ein weitgehender rechtspolitischer Spielraum zu.“ http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/12103250_69389369/308a645a/gemeindefusionen_presseinformation.pdf (20.09.2016).

⁴ <https://www.staedtebund.gv.at/gemeindezeitung/oegz-beitraege/oegz-beitraege-details/artikel/eine-neue-verfassung-die-staedten-und-gemeinden-gerecht-wird.html> (15.10.2016).

⁵ Die neben Gemeinde, Stadtgemeinde und Statutarstadt ebenfalls in Österreich existenten Zuschreibungen Marktgemeinde (Markt) sind historischen Ursprungs, aber seit der Gemeindereform von 1849 ohne rechtlichen Belang. Es handelt sich formalrechtlich um einen Namenszusatz, der von den jeweiligen Ländern vergeben wird. <http://austria-forum.org/af/AustriaWiki/Marktgemeinde> (23.10.2016). Die Bedeutungslosigkeit der Klassifizierungen (ausgenommen von Statutarstädten) zeigt sich auch daran, dass Wals-Siezenheim mit 13.308 Hauptwohnsitzern (Stand 31.12.2015) lediglich eine Gemeinde ist, wiewohl es nahezu so groß ist wie die Landeshauptstadt, Freistadt und Statutarstadt Eisenstadt (Burgenland). Wals-Siezenheim kokettiert hingegen mit dem griffigen Slogan „Größtes Dorf Österreichs“. <http://www.wals-siezenheim.com/de/wals-siezenheim-2/der-ort-1> (29.10.2016). Noch verwunderlicher ist, dass Lustenau mit 22.214 Einwohnern (Stand 01.01.2016) lediglich Marktgemeinde und keine Stadt ist.

⁶ <https://www.staedtebund.gv.at/gemeindezeitung/oegz-beitraege/oegz-beitraege-details/artikel/eine-neue-verfassung-die-staedten-und-gemeinden-gerecht-wird.html> (15.10.2016).

⁷ <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?apm=0&aid=rgb&datum=18490005&seite=0000203&size=45> (09.10.2016).

⁸ Kahl, Arno: Offen in eine gemeinsame Zukunft. Festschrift 50 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle, Wien 2012, S. V.

⁹ Bundeskanzleramt, Sektion III (Hg.): Verwaltung in Österreich, Wien 2009, S. 3.

¹⁰ Huber, Martin: Gemeindeaufgaben im Wandel der Zeit. Von der Geburtsstunde bis zum 50. Geburtstag: Welche Zielsetzungen verfolgte die Gemeindeverfassungsnovelle 1962 und wie viel ist heute noch übrig? In: Kahl, Arno: Offen in eine gemeinsame Zukunft. Festschrift 50 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle, Wien 2012, S. 89.

¹¹ http://gemeindegund.at/images/uploads/downloads/2014/Publikationen/RFGs/2003/RFG_5-2003_-_Auswirkungen_des_Regierungsprogramms_auf_die_Gemeinden.pdf (20.09.2016).

¹² Bereits vor zwanzig Jahren (am 14.05.1996) schrieb das mittlerweile eingestellte Wirtschaftsblatt unter dem Titel „So einfach könnte Sparen sein“ zu diesem Thema Folgendes: „Das Rezept zum Sparen heißt Folgekostenrechnung. Diese ist für jedes Gesetzesvorhaben, das von der Regierung beschlossen wird, schon seit Jahrzehnten verpflichtend vorgeschrieben, in der Praxis blieb die Folgekostenrechnung aber ein Fremdwort.“ <http://wirtschaftsblatt.at/archiv/wirtschaft/978289/print.do> (20.09.2016).

¹³ Es wird wenig verwundern, dass die Unterschiede der Statutarstädte Rust (rd. 1.900 EW) und Wien (rd. 1,8 Millionen EW) trotz des scheinbar verbindenden Elements „Stadt mit eigenem Statut“ mannigfaltig sind.

¹⁴ Wastl-Walter, Doris: Gemeinden in Österreich im Spannungsfeld von staatlichem System und lokaler Lebenswelt, Wien 2000, S. 47.

¹⁵ Klose, Alfred: Gemeindegröße als politisches Problem, Wien 1984, S. 15 bzw. S. 21.

¹⁶ <http://kdz.eu/de/fusion-oder-kooperation> (26.10.2016).

¹⁷ <https://kdz.eu/de/nachlese-zum-gemeinde-bonit%C3%A4tsranking-klein-aber-fein> (26.10.2016).

¹⁸ Der Rechnungshof: Rechnungshofbericht. Vorlage vom 13. April 2016. Reihe Oberösterreich 2016/2. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich, S. 3.: „Durch die Reformen des Finanzausgleichsgesetzes seit dem Jahr 1948 wurde der abgestufte Bevölkerungsschlüssel sukzessive zu Gunsten kleinerer Gemeinden geändert.“

¹⁹ <https://www.staedtebund.gv.at/services/aktuelles/aktuelles-details/artikel/staedtebund-zum-finanzausgleich-abgestufter-bevoelkerungsschlüssel-bleibt.html> (16.10.2016).

²⁰ Kehrer, Rudolf: Finanzverfassungsgesetz – Finanzausgleichsgesetz, o. O. 2013, S. 10.

²¹ <https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/konsultationsmechanismus.html> und

<https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/Konsultationsmechanismus.pdf?517z88> (16.10.2016). Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl. 35/1999.

²² „Das Infrastrukturministerium hat im Jahr 2012 trotz massiver Bedenken und Einwände des Gemeindebundes eine Verordnung zur verpflichtenden Sicherung der Eisenbahnübergänge erlassen, in der die Gemeinden als Träger der Gemeindestraßen zu einer Kostenbelastung von 50 Prozent verpflichtet wurden. Die Folgen waren für viele Gemeinden verheerend. Sie erhielten plötzlich Rechnungen in Millionenhöhe, ohne dass sie auch nur irgendein Wort bei den gesetzten Maßnahmen mitreden konnten. In einigen Gemeinden machte die vorgeschriebene Summe bis zur Hälfte des Jahresbudgets aus.“

http://gemeindegund.at/images/uploads/downloads/2014/Publikationen/KOMMUNAL/2014/KOMMUNAL_5-2014.pdf (24.11.2016).

²³ <http://www.gvvoe.at/?pid=2813&id=100587> (24.11.2016).

²⁴ „Gemeinden bis 10.000 Einwohner erhalten aktuell gleich viel pro Kopf, egal ob 70 oder 7.000 Einwohner. Die unterschiedlichen Aufgaben werden nicht berücksichtigt“ kritisiert der KDZ-Geschäftsführer Peter Biwald. <https://kurier.at/chronik/oesterreich/fusionen-applaus-und-widerstand/2.881.067> (28.10.2016).

²⁵ KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung (Hg.): Grundlegende Reform des Finanzausgleichs. Projekt „Transfers und Kostentragung“. Endbericht, Wien 2010, S. 25.

²⁶ Ebenda, S. 4

²⁷ „Mit der Gebietsgemeinde kann eine Option für die erforderlichen Strukturreformen auf Gemeindeebene geschaffen werden, die über die Kooperationen und Gemeindefusionen hinausgehen, da sie die Identität der Ortsgemeinden sichern und gleichzeitig bessere Strukturen auf Politik- und Verwaltungsebene schaffen“ wie das KDZ feststellt. <http://kdz.eu/de/gebietsgemeinde-ein-ansatz-f%C3%BCr-eine-weitere-strukturreform> (29.10.2016). Auch die Österreichische Raumordnungskonferenz hat 2013 im Rahmen der ÖREK-Partnerschaft in ihrem Papier „Kooperationsplattform Stadtregionen“ vom Bund die Schaffung rechtlicher Grundlagen für die Gebietsgemeinde (gemäß Art. 120 B-VG) eingefordert.

http://www.oerek.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/1.OEREK/OEREK_2011/PS_Stadregionen/%C3%96REK-PS_Stadregionen_Expertenpapier.pdf (21.09.2016).

²⁸ Exemplarisch: <https://www.kommunalnet.at/news/einzelansicht/felderer-funktionsfaehige-wirtschaft-sichert-kommunale-zukunft/news/detail.html> und

https://www.kommunkredit.at/uploads/KSG2015_Nachlese_7403_DE.pdf (29.10.2016).



Europas Flaggen am Eingang des Europäischen Parlaments

Wir alle sind Europa

Die EU ist in der schwierigsten Lage seit ihrem Bestehen. Ein Überblick über die Herausforderungen

Autor Axel Schäfer MdB

Am 25. März 2017 jährt sich zum 60. Mal die Unterzeichnung der Römischen Verträge, eines der wichtigsten Ereignisse der jüngsten Geschichte. Mit der Gründung der Europäischen Wirtschafts- und Atomgemeinschaft sind damals die entscheidenden Grundlagen für die heutige EU geschaffen worden.

Wo stehen wir heute? Die Europäische Union befindet sich in der schwierigsten Lage seit ihrem Bestehen, zugleich steigt das Ansehen dieses supranationalen Zusammenschlusses.

Flüchtlinge und Migration

Erstmals erleben wir die Auswirkungen von Krieg und Terror in Form von Flüchtlingen nicht mehr distanziert vor dem Fernsehgerät, sondern unmittelbar am eigenen Wohnort. Wir sind mitten in Europa und mitten im Geschehen, Ort und Zeit trennt scheinbar nichts mehr. Die Staatengemeinschaft mit einer Bevölkerung von über 500 Millionen Menschen vermittelt den Eindruck, als werde sie den Herausforderungen nicht mehr gerecht. In den 28 Hauptstädten werden zu unterschiedliche

Interessen verfolgt. Wir müssen die Gegensätze, die einer gemeinsamen Flüchtlingspolitik im Weg stehen, überwinden.

Die Kommunen wiederum gestalten Integration vor Ort. Deshalb ist es so wichtig, die finanziellen, personellen und organisatorischen Voraussetzungen in den Städten und Gemeinden zu schaffen. Was in den zurückliegenden Monaten von den kommunalen Beschäftigten, den vielen Ehrenamtlichen und Lokalpolitikern geleistet wurde, verdient unseren höchsten Respekt.

Brexit

Niemand hatte geglaubt, dass eine Mehrheit von Briten für einen EU-Austritt votieren wird. Das Ergebnis ist eine lose-lose-Situation für die Insel und für den Kontinent. Es ist aber kein Abgesang auf die EU, sondern ein Weckruf. Entscheidend wird sein, welche Konsequenzen die 27 Staaten jetzt ziehen.

Das zukünftige Verhältnis zu Großbritannien als Drittland wird auf einer Balance von Rechten und Pflichten beruhen. Das enge Netz der kom-

munalen Partnerschaften zwischen deutschen und britischen Städten und Gemeinden wird eine sehr wichtige Rolle einnehmen und muss nach dem Brexit vertieft werden.

Klar ist, dass Rosinenpickerei und Domino-Effekte verhindert werden müssen. Das würde die EU nicht überstehen.

Mit einer „Task-Force Brexit“ der SPD-Bundestagsfraktion werden wir den weiteren Austrittsprozess eng begleiten und uns fortlaufend positionieren.

Wirtschaft und Arbeit

Wir dürfen es nicht zulassen, dass in einigen Mitgliedsländern eine Generation von jungen Menschen heranwächst ohne Zukunftschancen. Aufstieg durch Bildung bleibt in allen Ländern das zentrale sozialdemokratische Versprechen. Das bedeutet konkret: Aufstockung des europäischen Investitionsprogramms, Ausrichtung aller nationalen Haushalte auf Zukunftsinvestitionen, flexible Stabilitätskriterien zur Wachstumsförderung sowie zielgerichtete Programme für Bildung und Qualifizierung.

CETA

Die langwierigen Verhandlungen des Handelsabkommens mit Kanada haben gezeigt, dass wir die Bürgerinnen und Bürger frühzeitig einbinden müssen. Vieles konnte in den Nachverhandlungen von CETA auch auf Druck der kommunalen Spitzenverbände sowie vielfältigen Resolutionen aus Gemeinderäten und Kreistagen verbessert werden. Die SPD-Bundestagsfraktion hat sich in der parlamentarischen Debatte und in umfangreichen Anhörungen stets für die Belange der Kommunen eingesetzt. So bleibt die öffentliche Daseinsvorsorge geschützt und eine Re-Kommunalisierung von Betrieben und Netzen weiterhin möglich.

Nationalismus

Das größte Problem ist die drohende Zerstörung der EU durch wachsenden Nationalismus. Es geht heute nicht (mehr) um die Bewältigung politischer Meinungsverschiedenheiten in einzelnen Themen, sondern um die Existenz der Gemeinschaft als Ganzes. Die Gegner der europäischen Integration stellen universelle Werte und gemeinsame Institutionen in Frage. Jetzt müssen wir Haltung zeigen und uns zu Europa bekennen: auch auf kommunaler Ebene.



Axel Schäfer MdB

Stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion

V.i.S.d.P.:

Petra Ernstberger, Parlamentarische Geschäftsführerin,
 Platz der Republik 1, 11011 Berlin, Tel.: (030) 227-744 20,
 petra.ernstberger@bundestag.de

Zur Lage der tschechischen Kommunen

Reformen sind dringend notwendig

Autor Petr Schlesinger

Dieser Beitrag setzt sich mit der aktuellen Lage der Kommunen in Tschechien auseinander. Aus einem breiten Bündel der gegenwärtigen kommunalen Probleme in Tschechien wurden drei zentrale Fragen ausgewählt, die ohne Übertreibung die größten Herausforderungen für die tschechischen Städte und Gemeinden darstellen: die enorme Anzahl der Kommunen, ihre allgemeine rechtliche Unsicherheit und die mangelhafte finanzielle Ausstattung der Städte und Gemeinden.

Zu viele Kommunen in Tschechien

In Tschechien gibt es mehr als 6.250 Städte und Gemeinden. Gemeinsam mit der Slowakei, der Schweiz, Frankreich und Spanien gehört Tschechien somit zu den europäischen Ländern mit der höchsten Zahl an Kommunen. Bezogen auf die Gesamtfläche, die rund 22 Prozent der Fläche der Bundesrepublik Deutschland ausmacht, ist die Zahl der tschechischen Kommunen extrem hoch, was für die Kommunalpolitik in Tschechien ein ernstes Problem darstellt.

Vor der Wende im November 1989 gab es bereits in der damaligen Tschechoslowakei eine sehr hohe Anzahl an Städten und Gemeinden. Im Unterschied zu heute existierte aber im damaligen Kommunalrecht das Institut der Gesamtgemeinde. In den Jahren 1990 bis 1992, in der Zeit des sogenannten „wilden Liberalismus“ in der Tschechoslowakei, wurde die Gesamtgemeinde als undemokratisch und als „längst überwunden“ abgeschafft und es entstanden parallel mehr als 2.000 neue Gemeinden, die sich meistens von den schon bestehenden Gemeinden abspalteten. In den ersten zwei Jahren nach der Wende erhöhte sich die Gesamtzahl der Gemeinden um 50 Prozent auf rund 6.200.

Diese enorme Zahl von Kommunen in Tschechien wurde bis heute nie reduziert. Bis weit in die 90er Jahre gab es im tschechischen Kommunalrecht keine Mindestgröße für eine neue Gemeinde. Eine Mindestgröße von 1.000 EinwohnerInnen kam erst im Jahr 2000, für die kommunale Realität in Tschechien eigentlich schon zu spät. Über 23 Prozent aller Gemeinden in Tschechien haben nur unter 100 EinwohnerInnen über 90 Prozent aller Gemeinden unter 2.000 EinwohnerInnen. In Tschechien gibt es nur vier Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern (Prag, Brno, Pilsen und Ostrava).

Die kommunale Zersplitterung beeinträchtigt wesentlich die Rolle der tschechischen Kommunen in der öffentlichen Verwaltung schlechthin. Wegen der Zersplitterung und der sehr unterschiedlichen Gemeindegrößen ist eine sinnvolle und einheitliche Kommunalpolitik z.B. im sozialen Bereich kaum möglich. Aus der kommunalen Zersplitterung und dem Prinzip der Einheitsgemeinde, das es ähnlich wie in Österreich auch in Tschechien gibt, ergab sich mit der Zeit ein sehr ineffektives kommunalpolitisches System, das auf die nötigen staatlichen Eingriffe und Verbesserungen schon seit Jahrzehnten wartet.

Die einfachste Lösung wäre, eine umfangreiche Gebietsreform durchzuführen. Dies ist aber leider nicht in Sicht. Auch wenn sich alle politischen Parteien, einschließlich der Sozialdemokratischen Partei CSSD, der zu großen Zersplitterung der Kommunen bewusst sind, findet sich in ihren politischen Programmen wegen der Unpopularität dieses Themas keine Gebietsreform. Auch die kommunalen Spitzenverbände in Tschechien verteidigen nach außen die heutige Zahl der Städte und Gemeinden und stellen sich als Schützer des Prinzips der Einheitsgemeinde dar, auch wenn sich dieses als kontraproduktiv erwiesen hat. So befindet sich das kommunale System in Tschechien schon seit langer Zeit in der Sackgasse.

Rechtliche Unsicherheit für die tschechischen Kommunen

Das kommunale System in Tschechien ist in einem ständigen Entwicklungsprozess. Die mit der Wende 1989 begonnene Übergangsphase dauert immer noch an. Die Städte und Gemeinden Tschechiens befinden sich in einer intensiven rechtlichen Unsicherheit. Neben der Zersplitterung der kommunalen Sphäre in Tschechien zählt gerade diese zu den größten kommunalpolitischen Problemen.

Es gibt mehrere Gründe für die rechtliche Unsicherheit der tschechischen Kommunen. In den Jahren 1948 bis 1989 herrschte eine lange rechtliche Diskontinuität, die eine permanente Übergangsphase des kommunalen Systems in Tschechien bewirkt hat. Überdies gibt es zu wenig konkrete verfassungsrechtliche Garantien für die Kommunen in der Tschechischen Verfassung. Darüber hinaus gibt es zu wenig Rechtspre-

chung des Tschechischen Verfassungsgerichtshofes in Bezug auf die kommunale Sphäre, und diese ist zudem oft uneinheitlich. Nach mehr als 25 Jahren ihrer Existenz in der demokratischen Form wissen die Gemeinden in Tschechien nicht genau, was ihre Aufgaben eigentlich sind, ob sie Recht auf eine nachhaltige Finanzierung vom Staat haben, und vor allem, wo die Grenzen des staatlichen Eingriffes in die kommunale Selbstverwaltung liegen.

Das Warten auf die fehlende Rechtsprechung des Tschechischen Verfassungsgerichtshofes hat einen spezifischen Grund. In Tschechien existiert zwar (ähnlich wie in den deutschen Ländern) das rechtliche Institut der Kommunalverfassungsbeschwerde, dieses darf aber in Tschechien (im Gegensatz zu Deutschland) nicht gegen ein Gesetz angewendet werden. Mit Hilfe der Kommunalverfassungsbeschwerde kann man in Tschechien nur „einen Eingriff“ des Staates in die kommunale Selbstverwaltung, nicht aber das Gesetz selbst, anfechten. Ein Gesetz kann nach tschechischem Verfassungsrecht nur von einer Gruppe von Abgeordneten oder Senatoren angefochten werden. Die Anfechtung eines Gesetzes kommt in Tschechien zwar relativ oft vor, geschieht aber vorwiegend nicht aus Gründen kommunaler Betroffenheit. Oftmals sind Entscheidungen des Tschechischen Verfassungsgerichtshofes zu Sachverhalten, die für die Kommunalpolitik von großer Bedeutung sind, mehr oder weniger Nebenprodukte von Verfassungsbeschwerden Dritter.

Ein Beispiel: Ähnlich wie in manchen deutschen Ländern oder in Österreich, üben die tschechischen Kommunen ihre Aufgaben sowohl im eigenen, als auch im übertragenen Wirkungskreis aus. Die tschechischen Kommunen sollten theoretisch im eigenen Wirkungskreis nur die freiwilligen Aufgaben oder Pflichtaufgaben ohne Weisung ausüben. Im übertragenen Wirkungskreis sollte es nur staatliche Aufgaben geben. Eine Zwischenform der kommunalen Aufgaben sollte im tschechischen Kommunalrecht nicht existieren. Die Realität sieht aber anders aus. So finden sich im tschechischen Kommunalrecht beispielsweise auch Pflichtaufgaben nach Weisung. Die Finanzierung dieser Aufgaben ist oft mangelhaft oder fehlt komplett.

Im Gegensatz zur zurückhaltenden Position im Hinblick auf eine Gebietsreform setzen sich die kommunalen Spitzenverbände in Tschechien mit Nachdruck gegen die rechtliche Unsicherheit der Kommunen ein. Es wird intensiv über eine Verfassungsänderung in Tschechien gesprochen, die mehr Rechtssicherheit für die kommunale Ebene bringen soll. So wird eine eindeutige Definition des Begriffes der „kommunalen Selbstverwaltung“ in der Verfassung vorgeschlagen, die Einführung des Konnexitätsprinzips und der Kommunalverfassungsbeschwerde auch gegen Gesetze.

In der gegenwärtigen Debatte werden oft das

Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, wie auch die Verfassungen der jeweiligen Bundesländer, oder die österreichische Verfassung als Inspirationsmuster zur Hand genommen.

Mangelhafte finanzielle Ausstattung der Kommunen

Die wichtigste Einnahmequelle der tschechischen Kommunen bilden Steuereinnahmen: vor allem ein Anteil an der Mehrwertsteuer und ein Anteil an der Einkommensteuer für natürliche und juristische Personen. Im Unterschied zu Deutschland ist die Möglichkeit der Ausnutzung des Hebesatzes bei der Grundsteuer sehr begrenzt und die Grundsteuer als solche bildet deshalb keine wichtige Einnahmequelle. Eine Gewerbesteuer gibt es in Tschechien nicht. In der aktuellen Debatte zu den Kommunal финанzen stehen vor allem das fehlende Konnexitätsprinzip und die Einbeziehung anderer Arten von Steuern in die kommunalen Finanzen, z. B. die Grunderwerbsteuer, im Vordergrund. Auch eine Erhöhung des Anteils an der Mehrwertsteuer für die tschechischen Kommunen ist im Gespräch. Der übertragene Wirkungsbereich wird getrennt vom eigenen Wirkungsbereich finanziert. Der Staat leistet jedes Jahr den Kommunen eine spezielle Zuweisung für die Ausübung der

staatlichen Verwaltung. Dabei werden je nach Umfang der Ausübung der staatlichen Verwaltung drei Arten von Gemeinden in Tschechien unterschieden, die dann die spezielle Zuweisung in verschiedener Höhe vom Staat erhalten. Diese Zuweisung beträgt in ihrer Gesamtsumme durchschnittlich nur ca. 70 Prozent der faktischen Kosten, die den Städten und Gemeinden durch die staatliche Verwaltung wirklich entstehen. Die fehlenden 30 Prozent werden von den finanziellen Mitteln bezahlt, die für den eigenen Wirkungsbereich bestimmt sind. Die tschechischen Kommunen dotieren so den Staat. Die Zuweisung sollte künftig entsprechend dem Konnexitätsprinzip auch 100 Prozent der faktischen Kosten beinhalten.

Fazit

Die oben beschriebenen Fragen stehen schon seit langer Zeit im Mittelpunkt der kommunalpolitischen Diskussion in Tschechien, an der sich auch die im Jahr 2011 gegründete sozialdemokratische Plattform mit dem Namen „Klub der Bürger- und Oberbürgermeister der Tschechischen Sozialdemokratischen Partei“ aktiv beteiligt. Es ist die erste und bis jetzt einzige Plattform einer politischen Partei in Tschechien über-

haupt, die sich mit kommunalpolitischen Fragen beschäftigt. Der Klub setzt sich zum Ziel, dass es gerade die sozialdemokratische Partei ist, die als erste Lösungsvorschläge für die wichtigsten kommunalen Themen in Tschechien der breiten Öffentlichkeit präsentiert. Besonders wichtig ist die Gebietsreform, die gerade von der CSSD in der Zukunft vorbereitet und realisiert werden sollte. Es ist eine schwere und mühevoll, aber auch spannende Aufgabe, die kommunalpolitischen Themen in der politischen Diskussion auf der nationalen Ebene voranzubringen.



Petr Schlesinger

Sekretär des Klubs der Bürger- und Oberbürgermeister der Tschechischen Sozialdemokratischen Partei
pschlesinger@socdem.cz

FOTO: PETR SCHLESINGER

Anzeige

OECKL. Adress-Service

Direkt zu Entscheidern im öffentlichen Bereich

Adress-Recherche

Nennen Sie uns Ihre Zielgruppe - wir recherchieren auch Adressen außerhalb des OECKL.-Bestands.

Adress-Shop

Direkt abrufbare Adress-Pakete unter:
www.oeckl.de/oeckl-adress/adress-shop.html

Updates

OECKL. Adressdaten können Sie auch inklusive regelmäßiger Aktualisierungen beziehen.

Datenabgleich

Reichern Sie Ihren Adressbestand an durch einen Abgleich mit der OECKL. Datenbank.

Sie benötigen einen aktuellen Verteiler zum sofortigen Einsatz?

Hier finden Sie Kontakte zu Entscheidungsträgern aus Parlamenten, Regierungen, Behörden, Kommunen, Verbänden, Diplomatie und weiteren Organisationen des öffentlichen Lebens.

OECKL. DIE GUTE ADRESSE

Kontakt:

FESTLAND VERLAG GmbH, Thomas Wolf
Telefon (02 28) 36 20 22, thomas.wolf@oeckl.de, www.oeckl.de

© 123rf.com

Ein Europa der Städte – die Städteagenda der EU

Strategische Partnerschaften zu zwölf Schwerpunktthemen vereinbart

Autorin Hella Dunger-Löper

Seit Jahren zeichnet sich weltweit ein Trend ab, dass immer mehr Menschen in die Städte ziehen, während sich der ländliche Raum entleert. Menschen suchen traditionell ihre Chancen in den Metropolen. Schon heute lebt mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung in Städten. Das gilt natürlich auch für Europa und erst recht für die Europäische Union. Hier fällt das Verhältnis zwischen Stadt- und Landbevölkerung noch deutlicher aus, schon heute leben fast drei Viertel der europäischen Bevölkerung in Städten. Und für das Jahr 2050 sind 83 Prozent prognostiziert.

Aber die Städte sind natürlich nicht nur Orte der vielfältigsten Chancen, sondern auch die Orte, wo eine Vielzahl sozialer Problemlagen zusammen kommen und sich überlagern, wo soziale Gegensätze aufeinander treffen und wo der Ausgleich sozialer Disparitäten dringend auf der Tagesordnung steht. Es gibt in vielen Städten ein dichtes Nebeneinander von großer Armut und unvorstellbarem Reichtum. Zudem sind viele Kommunen in keiner guten Verfassung: Sie sind gezwungen zu sparen, Theater, Bibliotheken und Schwimmbäder zu schließen, Einrichtungen, die für das gesellschaftliche Leben, für die Kultur und den Sport so wichtig sind. Manche Quartiere geraten in einen Abwärtsstrudel von Arbeitslosigkeit, Bildungsarmut und sozialem Abstieg. Hier ist die Politik besonders gefordert, etwas zu tun.

Warum eine Städteagenda für die EU?

Wenn immer mehr Menschen in Städten leben, ist es folgerichtig, dass sich auch die Politik auf die Städte konzentrieren muss. Kein aktuelles Thema kann heute ohne aktive Mitwirkung der Städte weiterbewegt werden: Ob es um Energiepolitik geht, die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, Migration oder die Bedrohung durch Terror und organisierte Kriminalität – immer stehen die Städte im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit.

Mit anderen Worten: Über Erfolg oder Misserfolg von Politik mit dem Ziel eines besseren und gerechteren Zusammenlebens wird vor allem in den Städten entschieden. Das gilt natürlich auch für die europäische Politik. Europa ist ein Kontinent der Städte. Deshalb ist die städtische Agenda ein europäisches Projekt von

herausragender Bedeutung. Aufgrund der hohen Relevanz von EU-Entscheidungen für die Städte ist die Berücksichtigung städtischer Interessen zunehmend eine wichtige Voraussetzung für die Vermittlung der EU-Politik gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern – ein Argument, das in Zeiten verbreiteter Skepsis gegenüber der EU-Integration besonders ernst genommen werden muss.

Das Ziel der Agenda ist die Verbesserung der Lebensqualität in den Städten und die Entwicklung einer neuen „städtischen“ Governance, die sich durch eine praktische und konkrete Herangehensweise auszeichnet. Dabei geht es um die Überwindung des „Denkens der öffentlichen Verwaltung in Silos“. Städtische Governance meint ein ressortübergreifendes Herangehen an die Lösung von Problemen sowie das Zusammenwirken über klassische Hierarchien hinweg und die Einbeziehung unterschiedlicher Akteure auf lokaler und regionaler Ebene. Dieses neue städtische Paradigma eröffnet große Chancen: Es kann den Menschen vor Ort den europäischen Mehrwert für die Bewältigung sozialer und demografischer Herausforderungen erfahrbar machen, es kann – eng verbunden mit der „Agenda für bessere Rechtsetzung“ der Europäischen Kommission – die Qualität der europäischen Politiken durch die wechselseitige Verknüpfung mit nationalen, regionalen und lokalen Strategien verbessern und damit weit über bisherige Kooperationen hinausgehen.

Grundlage für die Städteagenda der EU ist der Pakt von Amsterdam, der inzwischen sowohl vom Regionalministerrat der Europäischen Union als auch vom Rat für Allgemeine Angelegenheiten angenommen wurde. Mit dem Pakt von Amsterdam ist die Städteagenda für die EU nunmehr amtlich. Ein mehr als zwanzigjähriger Diskussionsprozess über Notwendigkeit, Sinn und Zweck der EU-Städteagenda ist damit zu einem vorläufigen Abschluss gekommen.

Es ist durchaus erstaunlich, dass das Erfordernis einer EU-Städteagenda so lange kontrovers diskutiert wurde. Auch wenn die EU keine Zuständigkeit für Städtepolitik im engeren Sinne hat, haben Entscheidungen, die auf EU-Ebene gefällt werden, teils erhebliche Auswirkungen auf Städte – seien es Großstädte, Mittel- oder Kleinstädte. Chancen und Herausforderungen der EU-Politik kon-

zentrieren sich in Städten. In Städten wird Wirtschaftswachstum generiert, werden Arbeitsplätze geschaffen, sozialer Zusammenhalt praktiziert, es wird die digitale Transformation erprobt, und nicht zuletzt sind in Städten erhebliche Potenziale im Bereich der Klimaschutz- und Energiepolitik vorhanden. Die Reihe ließe sich noch fortsetzen, ohne damit – das sei hier betont – die Städte gegen den ländlichen Raum auszuspielen. Stadt und Land sind sich ergänzende funktionale Räume. Nur wenn beide stark sind, kann das übergeordnete Ziel eines ökologisch, ökonomisch und sozial starken Europas und des verstärkten territorialen Zusammenhalts erreicht werden.

Bisherige Etappen auf dem Weg zu einer EU-Städteagenda

Gut 20 Jahre hat die Verabschiedung der EU-Städteagenda in Anspruch genommen. Insbesondere in den letzten zehn Jahren hat der Prozess erheblich an Fahrt gewonnen. Wichtige Etappen auf dem Weg zu einer EU-Städteagenda waren:

- die unter deutschem EU-Ratsvorsitz im ersten Halbjahr 2007 verabschiedete Leipzig-Charta mit dem Leitmotiv der nachhaltigen europäischen Stadt
- die 2014 von der Europäischen Kommission eingeleitete Konsultation, in deren Ergebnis die Vielzahl der Stellungnahmen die Notwendigkeit einer EU-Städteagenda deutlich gemacht hat
- die Rigaer Erklärung vom Juni 2015, die unter lettischem EU-Ratsvorsitz das Ziel einer EU-Städteagenda vorgegeben hat. Darin wurde die Vielfalt städtischer Gebiete anerkannt, die Stärkung der städtischen Dimension in der EU-Politik gefordert und die Zusammenarbeit zwischen städtischen Gebieten hervorgehoben,
- der Bericht der deutschen Europaabgeordneten Kerstin Westphal (September 2015) zur EU-Städteagenda.

Nicht zuletzt ist es ein Verdienst der niederländischen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2016, die EU-Städteagenda zu einer Priorität erhoben zu haben. Unterstützt wurde der Ratsvorsitz vom Europäischen Parlament und dort insbesondere von der überfraktionellen „Urban Intergroup“, aber auch vom Ausschuss der Regionen (AdR), der im April 2016 die von der Autorin vorgelegte Stellungnahme „Konkrete Schritte zur Umsetzung der EU-Städteagenda“ verabschiedet hat. Kernforderungen des AdR sind Transparenz, Partizipation und Verbindlichkeit – Kriterien, die angesichts des Brexit noch einmal unterstrichen werden müssen.

Zu guter Letzt hat der Regionalministerrat der Europäischen Union auf seiner Tagung am 30. Mai 2016 in Amsterdam den Pakt von Amsterdam als informelle (nicht rechtsverbindliche) Übereinkunft unterzeichnet. Der Rat für Allgemeine Angelegenheiten – also die Außenminister – wiederum hat am 24. Juni 2016 den Pakt von Amsterdam mit den Ratsschlussfolgerungen „Eine Städteagenda für die EU“ angenommen.

Inhalte der EU-Städteagenda

Was beinhaltet nun die EU-Städteagenda?

Im Rahmen der Agenda wurden in einem Dialogprozess zwischen Mitgliedstaaten, Europäischer Kommission und Verbänden wie zum Beispiel Eurocities zwölf Schwerpunktthemen definiert. Diese sollen durch Partnerschaften (Arbeitsgruppen) umgesetzt werden. Eine Partnerschaft besteht aus je 15 Akteuren (Europäische Kommission, nationale Ministerien, Städte, Verbände, also ein ebenenübergreifender Ansatz) und hat ein Mandat für drei Jahre. Jede Partnerschaft soll in diesem Zeitraum ein Arbeitsprogramm erstellen und umsetzen.

Im Mittelpunkt der Arbeiten stehen drei Anliegen:

- Bessere Gesetzgebung: Es sollen keine neuen EU-Rechtsakte verabschiedet werden. Es soll aber eine stärkere Berücksichtigung der städtischen Interessen in der legislativen Arbeit geben.
- Bessere Finanzierung: Existierende Förderprogramme sollen stärker am Bedarfen der Städte ausgerichtet werden.
- Besserer Informationsaustausch: Die EU-Städteagenda soll eine neue Form der Zusammen-

arbeit zwischen Europäischer Kommission, Mitgliedstaaten und Städten im europäischen Mehr-Ebenen-System ermöglichen.

Um der EU-Städteagenda frühzeitig Sichtbarkeit zu geben, wurden aus den zwölf Schwerpunktthemen vier Pilotpartnerschaften definiert, die Anfang 2016 ihre Arbeit aufgenommen haben, dazu zählen:

- Wohnungsbau
- Luftqualität
- Armut in Städten
- Integration von Flüchtlingen

Im Oktober 2016 wurden weitere vier Partnerschaften eingerichtet, die nun ihre Arbeit in den folgenden Bereichen aufgenommen haben:

- Städtische Mobilität
- Digitaler Übergang
- Kreislaufwirtschaft
- Arbeitsplätze und Kompetenzen in der lokalen Wirtschaft

Die verbleibenden vier Partnerschaften (Energiewende, Nachhaltige Landnutzung, naturbasierte Lösungen, innovative öffentliche Auftragsvergabe) sollen im zweiten Quartal 2017 gegründet werden.

Umsetzung der EU-Städteagenda am Beispiel von Berlin

Die zwanzigjährige Debatte und der Verhandlungsverlauf über den Pakt von Amsterdam legen nahe, dass die EU-Städteagenda kein Selbstläufer ist. Ob die EU-Städteagenda ein Erfolgsmodell künftiger Zusammenarbeit über die verschiedenen Ebenen (Multi-level-governance) zwischen Städten, Mitgliedstaaten und EU-Institutionen ist, wird die Umsetzung zeigen müssen. Hierbei spielen die Partnerschaften eine Schlüsselrolle, wie etwa die Pilotpartnerschaft „Migration und Integration von Flüchtlingen“, in der Berlin Mitglied ist. Diese Partnerschaft ist im Übrigen ein gutes Beispiel dafür, dass ein die Städte massiv bewegendes Thema und die EU-Städteagenda zwei Seiten derselben Medaille sind.

Städte tragen die Hauptlast in der Flüchtlingskrise, z. B. durch die Schaffung von Wohnraum, Gesundheitsversorgung, Bildungsangebote und die Integration in den Arbeitsmarkt. Bei der Bewältigung dieser Herausforderungen ist die EU gefordert, die Städte zu unterstützen – politisch durch städtensensitive Gesetzgebung, finanziell durch Fördermaßnahmen, die leicht Städten zugänglich sind, und organisatorisch durch die

Anzeige



DEMO
VORWÄRTS-KOMMUNAL
■ DAS SOZIALDEMOKRATISCHE
MAGAZIN FÜR KOMMUNALPOLITIK

**BESUCHEN
SIE UNS AUF**
www.demo-online.de

MEHR INFOS. MEHR HINTERGRÜNDE.

Mit Blickpunkt, Aktuelles, Kommunal-Blog, DEMO-Kommunalkongress, Reporte, u. v. m.

Förderung des Erfahrungsaustauschs.

Berlin hat sich der Pilotpartnerschaft „Migration und Integration von Flüchtlingen“ angeschlossen, um seine Erfahrungen einzubringen, z. B. durch die Erarbeitung eines Masterplans, der einen integrierten Ansatz sicherstellt. Berlin möchte aber auch von anderen beteiligten Städten (Amsterdam/Federführung, Athen, Barcelona, Helsinki) lernen und gemeinsam Einfluss auf künftige Rechtsetzung, finanzielle Förderung und Wissensaustausch nehmen. Mit 79.000 Flüchtlingen, die 2015 nach Berlin gekommen sind, und 40.000 Flüchtlingen, die noch in öffentlichen Einrichtungen leben, ist Berlin wie kaum eine andere Stadt in der EU von der Flüchtlingskrise betroffen.

Von Vorteil ist, dass Berlin langjährige Erfahrung in der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund hat. So werden mit Mitteln des Europäischen Regionalfonds seit vielen Jahren Projekte der integrierten Stadtentwicklung gefördert, um insbesondere Migrantinnen und Migranten bei der gesellschaftlichen Teilhabe und der Integration in den Arbeitsmarkt zu unterstützen. Es ist deshalb naheliegend, auf diesen Erfahrungen aufzubauen und sie auf die Integration von Flüchtlingen zu übertragen. Diesem Ziel dient das vom Senat entwickelte Pilotprojekt „Refugees Become Neighbours“. In seinem Rahmen soll das Zusammenleben von heimischer Bevölkerung und Flüchtlingen durch eine Begegnungskultur gefördert werden (community building). Darüber hinaus sollen die Flüchtlinge individuell befähigt werden, sich aktiv in das Gemeinschaftsleben einzubringen und daran teilzuhaben (empowerment). Zwei Stadtquartiere in den Bezirken Neukölln und Lichtenberg wurden für das Pilotprojekt vorgesehen. Die Ergebnisse des Pilotprojekts sollen als Beitrag Berlins in die Partnerschaft „Migration und Integration von Flüchtlingen“ einfließen.

Die bisherigen zwei Sitzungen der Partnerschaft „Migration und Integration von Flüchtlingen“ zeigen ein großes Interesse der beteiligten Akteure. Allerdings ist die nationale Ebene noch wenig repräsentiert. Für den Erfolg nicht nur dieser Partnerschaft ist es jedoch wichtig, dass sich die Mitgliedstaaten stark engagieren, um dem Mehr-Ebenen-Ansatz (europäische Institutionen, Mitgliedstaaten und Städte) gerecht zu werden. Die Städte und Städteverbände werden gegenüber den Mitgliedstaaten weitere Überzeugungsarbeit leisten müssen, um für deren aktive Beteiligung in den Partnerschaften zu werben.

Wie geht es mit der EU-Städteagenda weiter?

Die Europäische Städteagenda ist ein laufendes Projekt, das weiter getrieben werden muss: der Ausschuss der Regionen (AdR) hat deshalb bereits einen Follow-Up-Prozess aufgesetzt, der sicherstellt, dass die angelaufenen Maßnahmen

begleitet, beobachtet und auch regelmäßig bewertet werden.

Heruntergebrochen auf die praktische Umsetzung bedeutet dies aus Sicht des AdR:

- Koordination der EU-Städteagenda durch die Europäische Kommission, idealerweise durch den Ersten Vizepräsidenten Frans Timmermans, um eine Verknüpfung mit der „Agenda für bessere Rechtsetzung“ sicherzustellen
- Aufnahme der EU-Städteagenda in das Jahresarbeitsprogramm der Europäischen Kommission und die Arbeitsprogramme der Ratspräsidentenschaften
- regelmäßige Berichte aus den Partnerschaften an die Europäische Kommission, den Rat, das Europäische Parlament und den AdR

Um eine Verbindlichkeit für die weitere Politikentwicklung und Nachhaltigkeit im Sinne einer städtischen Agenda herzustellen, sollte darüber hinaus ein Weißbuch vorgelegt werden, das die Ergebnisse der Partnerschaften auswertet und systematisiert und das die Elemente einer besseren Governance beschreibt und übertragbar macht. Damit wird einerseits Verbindlichkeit erreicht, andererseits aber auch ein Mehr an Transparenz. Das Weißbuch sollte allerdings nicht erst nach Abschluss der dreijährigen Laufzeit der Partnerschaften erstellt werden, sondern im Jahr 2017 nach einer Halbzeitbewertung die schon gesammelten Erfahrungen zusammenfassen, systematisieren und in die Vorbereitung der kommenden Förderperiode der europäischen Struktur- und Investitionsfonds ab 2021 und in die Post-EU-2020-Strategie einfließen lassen.

All diese Forderungen sind von den mitgliedstaatlichen Regierungen bei den Verhandlungen zum Pakt von Amsterdam leider nur ansatzweise berücksichtigt worden. So fehlt beispielsweise das Bekenntnis der Mitgliedstaaten, die EU-Städteagenda in die Arbeitsprogramme der Ratsvorsitze aufzunehmen, was Befürchtungen hinsichtlich der Verbindlichkeit der EU-Städteagenda begründet. Zu groß war offensichtlich die Sorge der Mitgliedstaaten, mit dem neuen Governance-Modell der EU-Städteagenda Einfluss auf die Städte zu verlieren.

Aber auch wenn es bei der Umsetzung der EU-Städteagenda noch einige Widerstände zu überwinden und noch vieles zu tun gibt, ist eines doch jetzt schon sicher: es hat sich etwas bewegt für die Städte in Europa. Aber es geht noch mehr. Deshalb müssen der Druck und das Engagement der Städte weitergehen. Setzen wir uns also weiterhin gemeinsam für lebenswerte Städte als Orte eines friedlichen, respektvollen und erfolgreichen Zusammenlebens ein. Denn in den Städten entscheidet sich unsere Zukunft.

Weitere Informationen:

Im Oktober 2016 hat die Europäische Kommission ein Web-Portal für Städte freigeschaltet: <https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/cities>

Dieser sog. One-stop-shop informiert über:

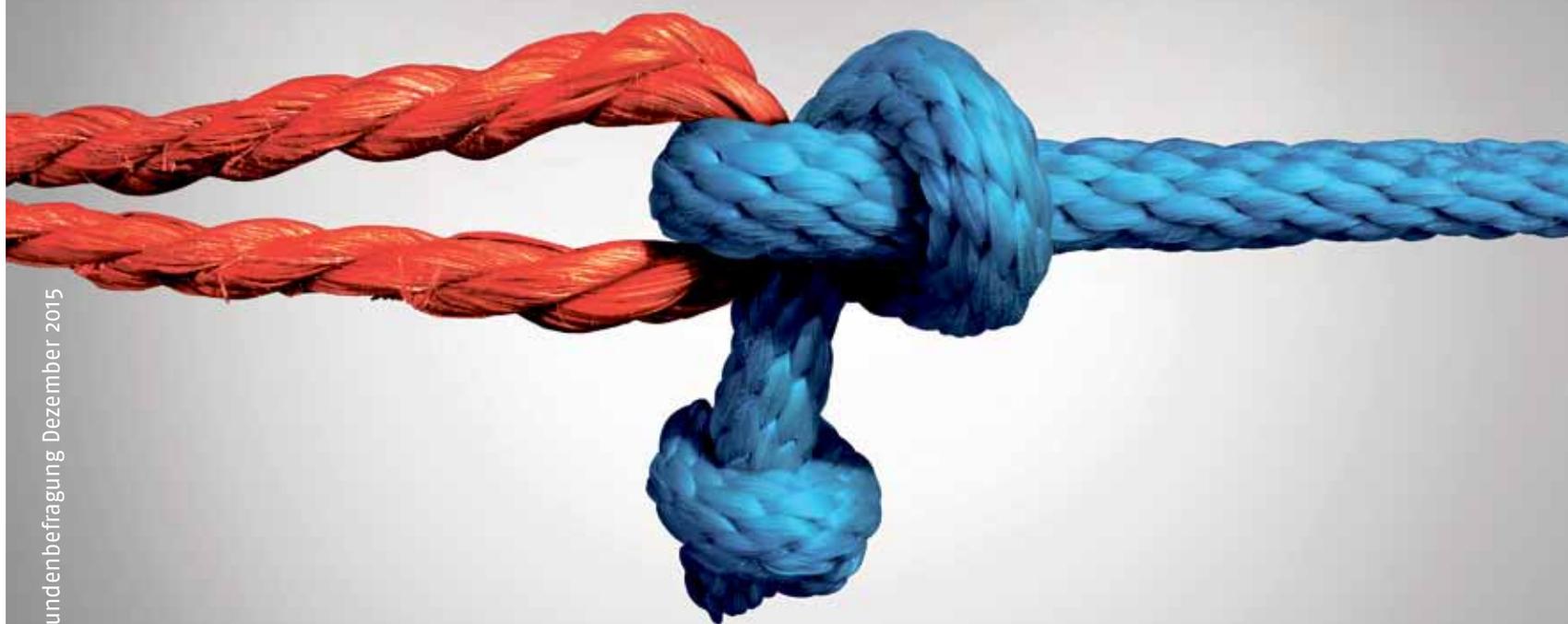
- die EU-Städteagenda im Allgemeinen
- die prioritären Themen einschließlich der damit verbundenen Partnerschaften (sofern schon aktiv)
- Aktivitäten der Europäischen Kommission für Städte, wie z. B. die Initiative „Smart Cities“
- Datenbanken, Berichte etc., die für Städte nützlich sein können, wie z. B. die Urban Data Platform, Eurostat und den „State of European Cities“-Report
- Finanzierungsmöglichkeiten für Städte, wie z. B. EFSI und Strukturfonds
- Veranstaltungen



Hella Dunger-Löper,

Staatssekretärin, Bevollmächtigte des Landes Berlin beim Bund, Europabeauftragte, Mitglied im Ausschuss der Regionen
www.berlin.de/rbmskzl/europa

**> 3 von 4 Deutschen
VERTRAUEN
den kommunalen Unternehmen***
WIR SAGEN DANKE!



* Forssa-Haushaltskundenbefragung Dezember 2015

WIR HALTEN DEUTSCHLAND AM > LAUFEN

ADMIRAL SPIELHALLE – MEIN JOB!

„Vom Jobben zum Ausbildungsplatz als Automatenfachfrau bis zur Servicetechnikerin. Und das alles in gerade einmal drei Jahren. Dafür bin ich total dankbar und freue mich jeden Tag auf die Arbeit.“

Valeria C. (Schwenningen)
Servicetechnikerin

LÖWEN  Crown
SERVICE

Wir unterstützen

SPIEL
BEWUSST.DE

www.loewen-gruppe.de

ADMIRAL
SPIELHALLE