

Institut für Europäische
Veränderungsprozesse in
Bund, Land und Kommune



Discussion Paper

10.2013

Netzwerkcompetenz als Element kommunaler Europafähigkeit am Beispiel der europäischen Kohäsionspolitik

Prof. Dr. Volkmar Kese
Lena Knorr
Oliver Sannwald
Holger Maier

Prof. Dr. Volkmar Kese, Leiter des Instituts für Europäische Veränderungsprozesse in Bund, Land und Kommune

Lena Knorr, Oliver Sannwald und Holger Maier, Studenten im Masterstudiengang „Public Management“ an der Hochschule Ludwigsburg

Institut für Europäische Veränderungsprozesse in Bund, Land und Kommune

Discussion Paper

10.2013

Kontakt

Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg
Institut für Angewandte Forschung
Reuteallee 36
71634 Ludwigsburg
www.hs-ludwigsburg.de/iaf

Ansprechpartner

Daniel Zimmermann M. A.
Tel.: (07141) 140-505
E-Mail: zimmermann@hs-ludwigsburg.de

Inhaltsübersicht

- 1 Einführung
- 2 Fördermittelakquise der Kommunen im Rahmen der Kohäsionspolitik
 - 2.1 Verpflichtung der Kommunen zur Fördermittelakquise
 - 2.2 Tatsächliche Fördermittelakquise der Kommunen
- 3 Kommunale Europafähigkeit
 - 3.1 Europafähigkeit und Kompetenzbegriff
 - 3.2 Notwendige Kompetenzen zur Europafähigkeit anhand von Praxisbeispielen
- 4 Netzwerkkompetenz im Rahmen der Kohäsionspolitik
 - 4.1 Ergebnisse der Befragung von Expertinnen und Experten: Netzwerke der Kohäsionspolitik
 - 4.2 Wissenschaftliche Einordnung: Netzwerke und Netzwerkkompetenz
- 5 Anforderungsprofil Netzwerkarbeit für Kommunen im Rahmen der Kohäsionspolitik
 - 5.1 Bewertung der Ergebnisse der Expertenbefragung
 - 5.2 Anforderungsprofil Netzwerkarbeit
- 6 Zusammenfassung und Ausblick

1 Einführung

Im kommenden Jahr beginnt die neue Förderperiode im Rahmen der Kohäsionspolitik der Europäischen Union (EU). Durch die Kohäsionspolitik soll der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt gestärkt werden und die Unterschiede im Entwicklungsstand der Regionen und der Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete verringert werden.¹ Für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland konnten zwischen 2007 und 2013 insgesamt 26,4 Milliarden Euro aus den Strukturfonds, dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) beantragt werden. Für Kommunen ergeben sich hier vielfältige Möglichkeiten der Fördermittelakquise. Die Spanne im kommunalen Bereich reicht von Maßnahmen zur Berufs- und Weiterbildung bis hin zu Umweltprojekten.² In der kommenden Förderperiode beabsichtigt die Europäische Kommission, die Kommunen durch das Partnerschaftsprinzip³ stärker als in den vergangenen Zeiträumen in die Fördermittelverteilung einzubinden.⁴ Jeder Mitgliedstaat ist aufgefordert, ein Übereinkommen mit Akteuren aus den zuständigen regionalen, lokalen, städtischen und anderen Behörden, den Wirtschafts- und Sozialpartnern sowie anderen Stellen wie

¹ Vgl. *Kese/Zimmermann*, Kohäsionspolitische Neuerungen der Förderperiode 2014 bis 2020 und Folgen für die Kommunen, in: *apf* 12/2012, S. 370.

² *Kese/Zimmermann* (Fn. 1), S. 369.

³ Die Kommission versteht darunter ein „koordiniertes Vorgehen der Europäischen Union, der Mitgliedstaaten und lokaler und regionaler Behörden, das auf Partnerschaft gründet und darauf abzielt, Maßnahmen auf EU-Ebene auszuarbeiten und umzusetzen“; vgl. Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Code of Conduct“; SWD (2012) 106 final, vom 24. 4. 2012, abgerufen über:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/swd_2012_106_de.pdf (abgerufen am 30. 12. 2012).

⁴ Vgl. *Ahner*, Die Zukunft der Kohäsionspolitik der Europäischen Union ab 2014, Kommunen stärker im Blickpunkt der Förderung, in: *Europa Kommunal*, 6/2011, S. 3, sowie *Europäische Kommission*, KOM(2012) 496 endgültig; Art. 5 und Art.13–15, 11. 9. 2012.

Nichtregierungsorganisationen zu schließen.⁵ Durch diese Partnerschaft „soll erreicht werden, dass der Grundsatz des Regierens auf mehreren Ebenen beachtet, die Eigenverantwortung der Betroffenen bei den geplanten Maßnahmen sichergestellt und auf der Erfahrung und dem Know-how der einschlägigen Akteure aufgebaut wird“.⁶ Die Europäische Kommission hebt insbesondere darauf ab, dass dies im Einklang mit dem Multi-Level-Governance-Ansatz geschieht.⁷ Dieser sieht vor, dass „die Verantwortung von den betroffenen Verwaltungsebenen geteilt wird“.⁸ Die Europäische Kommission richtet sich somit direkt an die Kommunen und fordert diese auf, aktiv Maßnahmen der EU mitzugestalten und umzusetzen. Damit trägt die EU auch der Tatsache Rechnung, dass fast 70 % der europäischen Rechtsvorschriften durch die Kommunen umgesetzt werden und diesen eine herausragende Bedeutung für den Erfolg der Strategien der EU zukommt.⁹

Gleichzeitig wachsen durch diese Formen der Beteiligung die Anforderungen an Kommunen, da die Umsetzung „zunehmend in Netzwerke gegliedert und vorzugsweise auf eine Dynamik der horizontalen Zusammenarbeit ausgerichtet“¹⁰ ist. Auch die Verordnungsentwürfe für die neue Förderperiode sehen Netzwerke als Informations- und Kommunikationsplattform vor, um sich unter anderem über bewährte Verfahren auszutauschen.¹¹

Ist Netzwerkkompetenz daher ein wichtiger Bestandteil der kommunalen Europafähigkeit und ein Erfolgsfaktor insbesondere bei der Teilnahme von Kommunen an der Europäischen Kohäsionspolitik?

Um diese Frage zu beantworten, soll in diesem Beitrag die Europafähigkeit der Kommunen in Baden-Württemberg näher betrachtet werden. Das Bemühen nach einer höheren Europafähigkeit ist Folge des Anpassungsdrucks, der auf die Verwaltungen der Mitgliedstaaten infolge der Europäisierung¹² einwirkt. Im Zusammenhang mit den Anforderungen, die diese auch an die Kommunen stellt, wird häufig die Forderung nach mehr Europafähigkeit der Kommunen erhoben. Intention einer solchen Forderung ist, die Kommunen in die Lage zu versetzen, Unionsrecht effizient und effektiv anzuwenden und

⁵ Europäische Kommission, Dach-VO: KOM(2012) 496 endg., Art. 13, 11. 9. 2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0496:FIN:DE:PDF> (abgerufen am 30. 12. 2012).

⁶ Europäische Kommission (Fn. 5), Erwägungsgrund Nr. 9.

⁷ Europäische Kommission (Fn. 5), Art. 5 Abs. 2.

⁸ Weißbuch des Ausschusses der Regionen zur Multi-Level-Governance, S. 1, abgerufen über: <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR's%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/DE.pdf> (abgerufen am 30. 12. 2012).

⁹ Weißbuch des Ausschusses der Regionen (Fn. 8), S. 4.

¹⁰ Weißbuch des Ausschusses der Regionen (Fn. 8), S. 17.

¹¹ Europäische Kommission, Dach-VO: KOM(2012) 496 endg., Art. 107, 11. 9. 2012; abgerufen über: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0496:FIN:DE:PDF> (abgerufen am 30. 12. 2012).

¹² Unter Europäisierung werden EU-indizierte Veränderungsprozesse auf der mitgliedstaatlichen Ebene verstanden, die in den mitgliedstaatlichen Verwaltungen Anpassungs- und Homogenisierungsprozesse auslösen. Vgl. Kese/Fenner, Verwaltungsmodernisierung durch Europäisierung, in: apf 7/2012, S. 216.

umzusetzen¹³, als Akteur aktiv z. B. an der Fördermittelakquise zu partizipieren, und kommunale Interessen gegenüber den anderen Ebenen des europäischen Mehrebenensystems (EU, Bund, Land) zu wahren und durchzusetzen.¹⁴ Nach anfänglicher Zurückhaltung widmen sich seit den 1990er-Jahren zunehmend mehr Kommunen dem Thema Europa und versuchen, durch verschiedenste Maßnahmen ihre Europafähigkeit zu erhöhen.¹⁵

Dabei sind Fragen wie z. B., was eine gesteigerte Europafähigkeit in den Kommunen tatsächlich bewirkt, und welche Teilkompetenzen hierbei eine besonders wichtige Rolle spielen, und ob diese durch mehr Europafähigkeit erfolgreicher an Europa partizipieren oder mehr Fördermittel akquirieren, derzeit wissenschaftlich kaum untersucht.¹⁶

Im Rahmen des interdisziplinären Vertiefungsmoduls „Europafähigkeit des öffentlichen Sektors“ des berufsbegleitenden Master-Studiengangs Public Management der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg wurde daher untersucht, welcher Zusammenhang zwischen „Netzwerkkompetenz“, der Europafähigkeit und der Fördermittelakquise der Kommunen im Rahmen der Kohäsionspolitik besteht. Insbesondere im Vorfeld der neuen Förderperiode und der Pläne der Europäischen Kommission ist dieser Zusammenhang für die Kommunen von praktischer Bedeutung.

Zunächst wird in Kapitel 2 dargestellt, ob Kommunen eine Verpflichtung zur Fördermittelakquise haben. Um herauszufinden, wie sich diese Fördermittelakquise in der Praxis darstellt, wurden Experteninterviews mit Europakoordinatorinnen und -koordinatoren baden-württembergischer Kommunen unterschiedlicher Größe¹⁷ geführt. Diese wurden zu ihrer Beteiligung an der Europäischen Kohäsionspolitik und der tatsächlichen Fördermittelakquise sowie zu ihren Netzwerken und Informationskanälen befragt. Außerdem wurde eine quantitative Auswertung der öffentlich publizierten Verzeichnisse der Begünstigten der Strukturfonds EFRE und ESF in Baden-Württemberg vorgenommen, um einen ganzheitlichen Überblick über die tatsächliche Fördermittelakquise der Kommunen in Baden-Württemberg zu erhalten. Mithilfe dieser Untersuchungen konnten wichtige Erkenntnisse gewonnen werden, wie die kommunale Europafähigkeit gesteigert werden kann. Zu diesem Zweck wird in Kapitel 3 erläutert, was man unter Europafähigkeit versteht

¹³ Vgl. *Alemann/Münch*, Einleitung – Steigerung der kommunalen Europafähigkeit, in: *Alemann/Münch*, *Europafähigkeit der Kommunen*, 2006, S. 16 f.

¹⁴ Vgl. *Kese/Zimmermann*, *Europafähigkeit in Kommunen – Ein neuer Ansatz für ein Kompetenzmodell*, in: *Habel/Stember* (Hrsg.), *Wissenstransfer zwischen Kommunen und Hochschulen*, 2013, S. 263.

¹⁵ Vgl. *Alemann/Münch* (Fn. 13), S. 19.

¹⁶ Vgl. *Speer*, *Der europäische Verwaltungsraum – Die Europafähigkeit des öffentlichen Dienstes*, in: *Magiera/Sommerman*, *Europäisierung und Internationalisierung der öffentlichen Verwaltung*, 2007, S. 141.

¹⁷ Interviewt wurden drei Europakoordinatoren von Landkreisen, einer Stadt mit mehr als 300.000 Einwohnern, einer Stadt mit mehr als 100.000 Einwohnern, zwei Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern und einer Kommune mit rund 20.000 Einwohnern. Außerdem wurden Vertreter von vier verschiedenen Ministerien des Landes Baden-Württemberg befragt, da diese die Mittel der Strukturfonds verwalten und teilweise an die Kommunen weiterleiten.

und welche Kompetenzen hierfür vorhanden sein müssen. In Kapitel 4 wird dann der Netzwerkkompetenzbegriff wissenschaftlich eingeordnet und ein praxisorientiertes Anforderungsprofil für Kommunen erstellt, das die Kommunen dabei unterstützen soll, ihre Netzwerkkompetenz und damit Europafähigkeit zu erhöhen.

2 Fördermittelakquise der Kommunen im Rahmen der Kohäsionspolitik

2.1 Verpflichtung der Kommunen zur Fördermittelakquise

Um sich dem Thema der Fördermittelakquise im Rahmen der Kohäsionspolitik zu nähern, wird zunächst die mögliche Verpflichtung der Kommunen zur Fördermittelakquise dargestellt. Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Aufgaben nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG (Grundgesetz) und nach den Bestimmungen der Gemeindeordnung kommt den Kommunen eine Verpflichtung zur Fördermittelakquise zu. Die Kommune trägt die Verantwortung für die stetige Aufgabenerfüllung.¹⁸ Um dieser Verantwortung gerecht zu werden, hat sie die Pflicht zur Einnahmenbeschaffung.¹⁹ Das verbindliche Haushaltsrecht legt neben der Rangfolge der zu beschaffenden Finanzmittel auch die Inanspruchnahme der gesetzlichen Möglichkeiten des Abgabenrechts und die Ausschöpfung der einzelnen Einnahmequellen fest.²⁰ Auf der ersten Stufe sind von der Gemeinde sonstige Erträge und Einzahlungen voll auszuschöpfen. Hierunter fallen auch zweckgebundene Zuweisungen²¹ wie beispielsweise EU-Fördermittel. Die Gemeinden haben somit die haushaltsrechtliche Obliegenheit, solche Einnahmen vorrangig – vor der Erhebung von Leistungsentgelten, Abgaben und Steuern oder gar der Kreditaufnahme – zu beschaffen. Soweit Kommunen gemeinschaftliche Rechtsvorschriften umsetzen, kann unter Auslegung des Konnexitätsprinzips nach Art. 104a Abs. 1 GG, wonach die Ausgaben den Aufgaben folgen,²² der Schluss gezogen werden, dass sich diese im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Finanzierung der durch europäische Beschlussfassung zusätzlich ergebende Verwaltungsaufgaben sichern sollten. Einen Überblick über die verschiedenen Rechtsgrundlagen der kommunalen Verpflichtung gibt folgendes Schaubild (Abb. 1).

¹⁸ Vgl. Gemeindeordnung Baden-Württemberg, § 77 Abs. 1 und 2, Gemeindeordnung (GemO) für Baden-Württemberg in der Fassung vom 24. 7. 2000, abgerufen über: <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=GemO+BW+Inhaltsverzeichnis&psml=bsbawueprod.psml&max=true> (abgerufen am 30. 12. 2012).

¹⁹ Vgl. Gemeindeordnung Baden-Württemberg, § 78 Abs. 2; Gemeindeordnung (GemO) für Baden-Württemberg in der Fassung vom 24. 7. 2000, abgerufen über: <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=GemO+BW+Inhaltsverzeichnis&psml=bsbawueprod.psml&max=true> (abgerufen am 30. 12. 2012).

²⁰ Vgl. *Kunze/Bronner/Katz*, Kommentar zur Gemeindeordnung Baden-Württemberg, § 78 Rz. 23; 2012. S. 16.

²¹ Vgl. *Kunze/Bronner/Katz* (Fn. 20), § 78 Rz. 25.

²² Vgl. *Kunze/Bronner/Katz* (Fn. 20), § 78 Rz. 2.

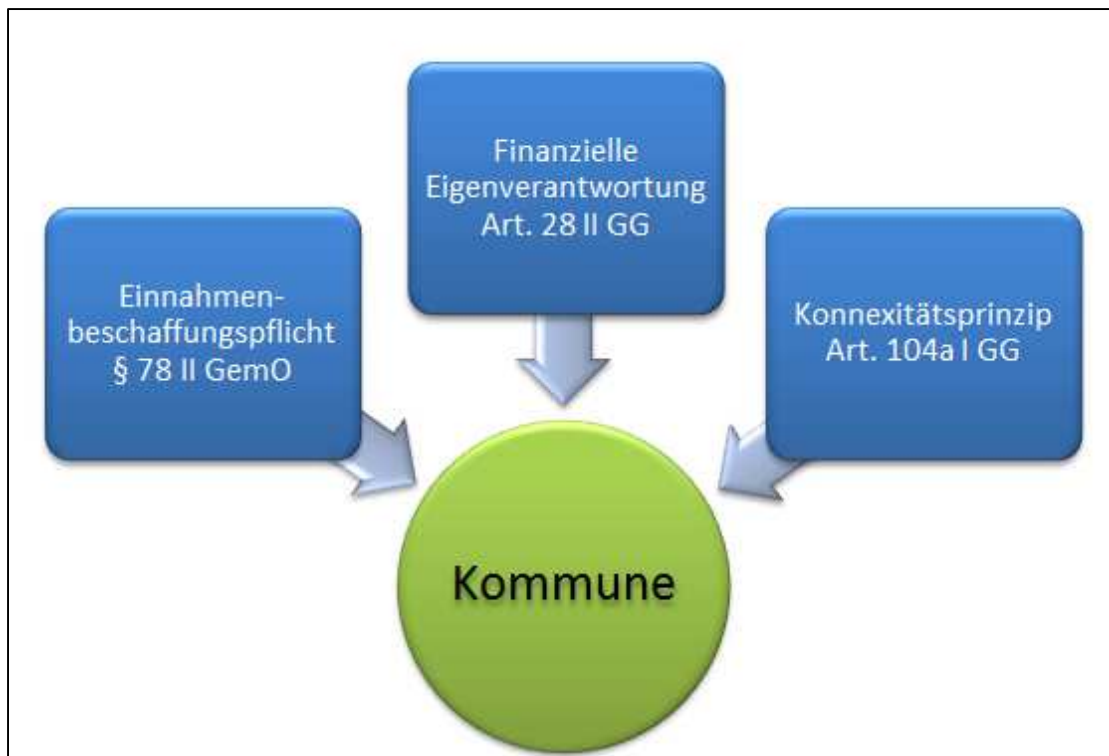


Abb. 1: Rechtsgrundlagen der kommunalen Verpflichtung zur Fördermittelakquise²³

Was heißt das für die Kommunen? Sie sind demnach zunächst einmal grundsätzlich zur Fördermittelakquise verpflichtet. Stellen Kommunen Anträge auf europäische Fördermittel, finden sie sich jedoch in einer ungewohnten Rolle wieder: Im Rahmen der Kohäsionspolitik werden Kommunen nicht etwa vorrangig behandelt, sondern sie konkurrieren mit anderen potenziellen Antragstellern aus der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft um die zur Verfügung stehenden Fördermittel. Kommunen sehen sich somit einer „unus inter pares“-Situation (d. h. einer von vielen) gegenüber, in der sie nicht wie gewohnt als Teil des Staatsaufbaus wahrgenommen und behandelt werden. Für das Selbstverständnis der Kommunen ist dies deshalb wichtig, weil aufgrund dieser ungewohnten Rolle bei Kommunen gegenüber der grundsätzlichen Verpflichtung zur Fördermittelgenerierung eine ambivalente Grundhaltung entstehen kann.

Zu beachten ist für Kommunen außerdem, dass bei der Strukturfondsförderung der Grundsatz der Additionalität zu beachten ist. Demnach erfolgt eine Beteiligung aus den Strukturfonds nur an zusätzlichen Aufgaben des Staates und seiner Verwaltungsebenen. So soll verhindert werden, dass die Beiträge aus den Strukturfonds an die Stelle von öffentlichen Strukturausgaben oder diesen gleichwertigen Ausgaben treten.

2.2 Tatsächliche Fördermittelakquise der Kommunen

Bei den ersten Experteninterviews zeichnete sich ab, dass kleinere Kommunen sich bei der Informationsbeschaffung, der Partizipation und der Fördermittelakquise im Rahmen der

²³ Eigene Darstellung.

Strukturfondsförderung in Baden-Württemberg größeren Herausforderungen gegenüber sahen als dies größere Kommunen taten. Zur Überprüfung dieser ersten Ergebnisse wurde daher eine Auswertung der öffentlich publizierten Verzeichnisse der Begünstigten²⁴ vorgenommen. In diesen Verzeichnissen werden die Begünstigten und der an sie ausbezahlte Betrag der öffentlichen Beteiligung, d. h. die Summe der Zuwendungen aus dem europäischen, nationalen bzw. dem Landeshaushalt im Rahmen der Strukturfonds, benannt.²⁵ Die Ergebnisse zeigen, dass von den aktuell 1.101 Städten und Gemeinden in Baden-Württemberg bislang nur insgesamt 62 Kommunen Mittel aus den europäischen Strukturfonds erhalten. Betrachtet man die Fördermittelempfänger, ist auffällig, dass alle neun Großstädte in Baden-Württemberg mit über 100.000 Einwohnern (im Folgenden: große Kommunen) Fördermittel akquirieren und sich insgesamt rund 5 % der bislang für Baden-Württemberg zur Verfügung gestellten Fördermittel erschließen. Dagegen sind nur wenige der Kommunen unter 100.000 Einwohner (im Folgenden: kleine Kommunen) unter den Fördermittelempfänger vertreten: Lediglich 53 Gemeinden und Kleinstädte in Baden-Württemberg erhalten EU-Mittel. Diese kleinen Kommunen erschließen sich damit 3 % der Fördermittel²⁶. Betrachtet man die durchschnittlichen Fördersummen je Kommune im nachfolgenden Schaubild, wird außerdem deutlich, dass sich die großen Kommunen wesentlich höhere Beträge (im Schnitt 2,4 Mio. €) als die kleinen Kommunen sichern.

²⁴ Vgl. EFRE-Verzeichnis der Begünstigten, Stand: 31. 12. 2011, abgerufen über: <http://www.rwb-efre.baden-wuerttemberg.de/doks/Verzeichnis%20der%20Beguenstigten%20RWB-EFRE%20Stand%2031%2012%202011%20V3.pdf> (abgerufen am 30. 12. 2012) und ESF-Verzeichnis der Begünstigten, Stand: 05/2012, abgerufen über: http://www.esf-bw.de/esf/fileadmin/user_upload/pdf/Liste_der_Beguenstigten_2011.pdf (abgerufen am 30. 12. 2012).

²⁵ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission, Art. 7 Nr. 2 lit. d)., in der Fassung vom 8. 12. 2006, Amtsblatt der EU vom 27. 12. 2006, L 371/1.

²⁶ Die geringe Anzahl der begünstigten Kommunen im Vergleich zur Gesamtzahl der Begünstigten lässt sich auch auf den Korporatismus in der Bundesrepublik Deutschland zurückzuführen. Nach diesem sozialpolitischen Prinzip wird den Trägern der Freien Wohlfahrtspflege bei der Leistungserbringung in Bereichen wie der Sozial-, Jugend-, Arbeitslosen-, Behinderten- und Altenhilfe einen „bedingten Vorrang“ vor öffentlichen (d. h. kommunalen oder staatlichen) Trägern eingeräumt. Vgl. *Becker*, Das sozialwirtschaftliche Sechseck, 2002, S. 23.

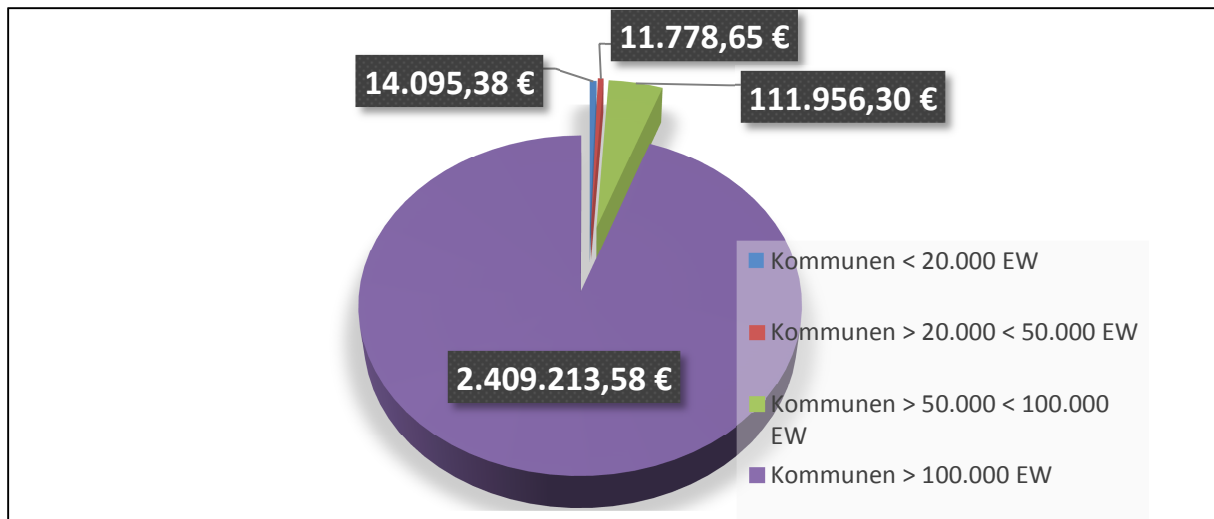


Abb. 2: Höhe der durch Kommunen durchschnittlich akquirierten Strukturfondsmittel in Baden-Württemberg im Rahmen der Förderperiode 2007–2013 unterteilt nach Einwohnerzahlen (EW) der Kommunen²⁷

Diese Ergebnisse werden bestätigt, wenn man zusätzlich die Verteilung der Stellen von Europakoordinatorinnen und -koordinatoren bei den Städten und Gemeinden betrachtet²⁸, d. h. von Verwaltungsbediensteten mit der originären Zuständigkeit für europäische Themen und Fördermittelakquise: Alle neun größeren Kommunen Baden-Württembergs haben eine Europakoordinatorin oder einen Europakoordinatoren. Bei den kleineren Kommunen ist es nur knapp ein Drittel. Es kann somit ein Zusammenhang zwischen der personellen Ausstattung an europafähigen Verwaltungsbediensteten und der Europafähigkeit der Kommune insgesamt unterstellt werden.

Bei den Landkreisen ergibt sich ein ähnliches Bild, sowohl hinsichtlich des Gesamtanteils als auch in Bezug auf die Verteilung. So partizipieren sie mit nur 1,7 % an den gesamten Fördermitteln. Diese verteilen sich auf 17 Landkreise mit einer Einwohnerzahl von über 200.000 Einwohnern, die sich rund 6,2 Millionen Euro der Strukturfondsmittel sichern. Hingegen sind 16 Landkreise mit einer Einwohnerzahl von unter 200.000 lediglich mit rund 2,1 Millionen Euro an den EU-Fördergeldern und den entsprechenden Landes- und Bundeskofinanzierungen beteiligt. Im Schnitt ist jeder große Landkreis mit rund 365.000 € beteiligt, die kleinen Landkreise hingegen nur mit rund 128.000 €.

Bei der Auswertung war gleichzeitig auch zu beobachten, dass Kommunal- und Zweckverbände sowie interkommunale Gemeinschaften sich in den Förderjahren ab 2010 tendenziell mehr und inzwischen rund 1,6 % der gesamten Fördermittel erhalten. Dies könnte auf erste Tendenzen der Netzwerkkompetenz im lokalen Umfeld hinweisen. Die Auswertung lässt erkennen, dass größere Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg

²⁷ Eigene Darstellung.

²⁸ Vgl. Schächtelin, Die baden-württembergischen Kommunen in der Europäischen Union, in: Frech/Hüttmann/Weber (Hrsg.), Handbuch Europapolitik, 2009, S. 157.

offensichtlich erfolgreicher an der Fördermittelvergabe im Rahmen der Kohäsionspolitik partizipieren als kleine Kommunen. Wenn die Fördermittelakquise und die personelle Ausstattung (europafähige Verwaltungsbeschäftigte, Europakoordinatorinnen und -koordinatoren) als Indikatoren für die Europafähigkeit zugrunde gelegt werden, kann gefolgert werden, dass kleine Kommunen weniger europafähig sind als große Kommunen. Was Europafähigkeit jedoch genau einschließt und welche Anforderungen sie insbesondere für kleine Kommunen mit sich bringt, wird im Folgenden geklärt.

3 Kommunale Europafähigkeit

Wie in der Einleitung ausgeführt, werden infolge der EU-Mitgliedschaft vielfältige Anforderungen an die Kommunen gestellt. Unter dem Begriff Europafähigkeit der Kommunen werden die zur Bewältigung dieser Anforderungen benötigten Kompetenzen zusammengefasst und im Folgenden in Bezug auf die Kohäsionspolitik definiert.

3.1 Europafähigkeit und Kompetenzbegriff

Grundsätzlich kann zwischen einer aktiven und einer passiven kommunalen Europafähigkeit unterschieden werden. Passive Europafähigkeit bedeutet, dass Verwaltungen in der Lage sind, europäisches Recht optimal umzusetzen. Aktive Europafähigkeit dagegen bedeutet, dass Städte und Gemeinden sich bei europäischen Themen gegenüber der EU oder gegenüber der Bundes- oder Landesebene durchsetzen und ihre Interessen wahren können.²⁹ Beide Bereiche sind für das Engagement der Kommunen im Rahmen der Kohäsionspolitik relevant. Passiv wird die Kohäsionspolitik und die damit verbundenen Zielsetzungen und erlassenen Vorschriften durch die Partizipation der Kommunen vor Ort umgesetzt, aktiv werden die Interessen durch eine Fördermittelakquise oder durch eine Beteiligung bei Konsultationsverfahren zur Ausgestaltung der Fördermittelvergabe vertreten. Die folgende Abbildung (Abb. 3) veranschaulicht nochmals die Unterschiede zwischen aktiver und passiver Europafähigkeit.

²⁹ Vgl. *Kese/Zimmermann*, Europafähigkeit in Kommunen – Ein neuer Ansatz für ein Kompetenzmodell, in: *Habbel/Stember*, Wissenstransfer zwischen Kommunen und Hochschulen, 2013, S. 304.

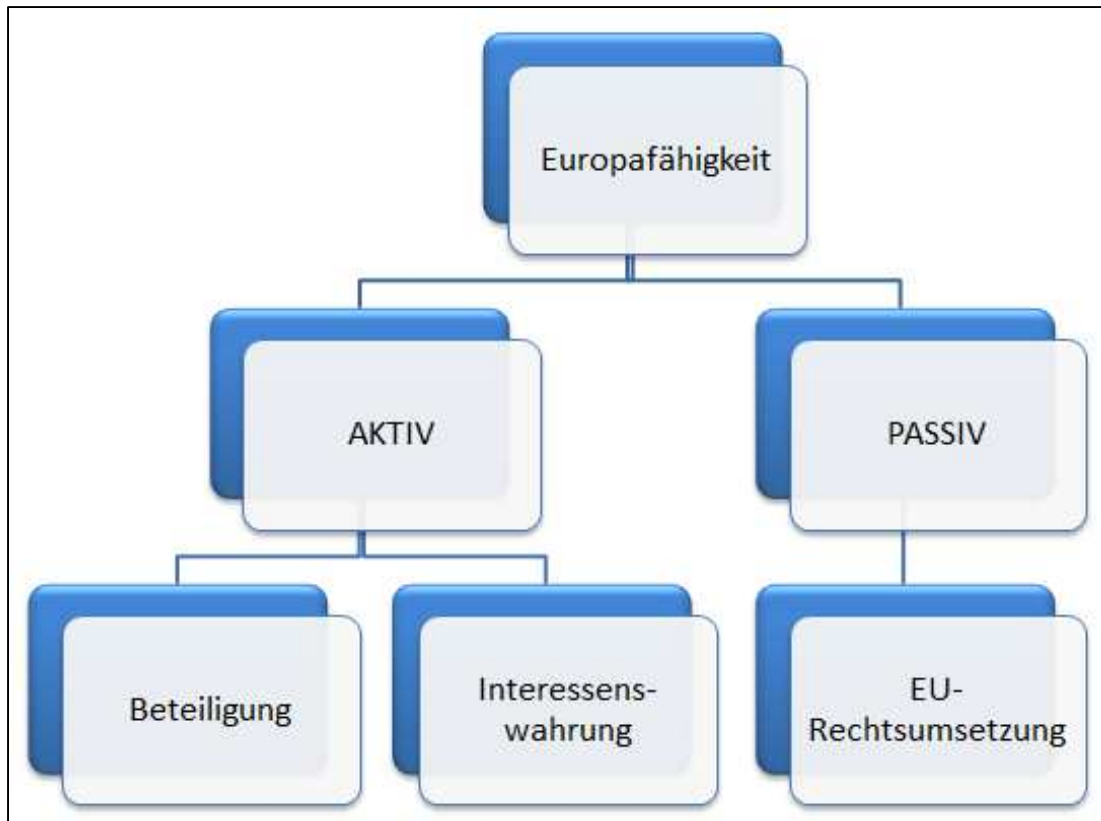


Abb. 3: Aktive und passive Europafähigkeit.³⁰

Beide Dimensionen von Europafähigkeit setzen voraus, dass entsprechende Kompetenzen in der Verwaltung vorhanden sind. Daher steht der Begriff „Europafähigkeit“ in der Verwaltungswissenschaft für verschiedene Kompetenzen, die notwendig sind, um europäische Angelegenheiten wahrnehmen zu können.³¹

Unter Kompetenzen versteht man grundsätzlich das „Können und Dürfen, das eine Person in die Lage versetzt, eine bestimmte Aufgabe sachverständig und formal berechtigt zu erledigen.“³² Hinzu tritt das Wollen, d. h. die Motivation eines qualifizierten und formal berechtigten Beschäftigten, eine Handlung auszuführen.³³ Der Aspekt des „Könnens“ lässt sich in die Bereiche Wissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten unterteilen.³⁴ Fähigkeiten sind das gegenwärtig verfügbare Potenzial einer Person – unabhängig, ob angeboren oder durch Lernprozesse erworben. Fertigkeiten sind eingeübte und automatisierte Abläufe, die souverän beherrscht werden.³⁵ Das Wollen als generelle pro-europäische Grundhaltung spielt bei der Europafähigkeit eine wichtige Rolle, da es darüber entscheidet, ob sich Verwaltungsbedienstete mit europäischen Themen, im vorliegenden Beispiel der

³⁰ Eigene Darstellung.

³¹ Kese/Zimmermann, Anforderungen an die kommunale Europafähigkeit aus Sicht der Wissenschaft, in: apf 2/2013, BW 10.

³² Vgl. Becker, Personalentwicklung, 2009, S. 8.

³³ Vgl. Becker (Fn. 32), S. 8.

³⁴ Vgl. Kese/Zimmermann (Fn. 14), S. 269.

³⁵ Vgl. Kese/Zimmermann (Fn. 14), S. 269 f.

europäischen Kohäsionspolitik, beschäftigen oder nicht. Erfahrungsgemäß wird die Effektivität kommunaler Europaarbeit von der Motivation der Mitarbeiter beeinflusst.³⁶ Bei allen drei Voraussetzungen der Europafähigkeit spielen die Führungskräfte eine entscheidende Rolle. Sie schaffen die Voraussetzungen des „Dürfens“, unterstützen das „Können“, z. B. durch Fortbildungen zur Fördermittelakquise, und prägen das „Wollen“, z. B. durch Unterstützung bei der Fördermittelakquise oder Anerkennung der erfolgreichen Beteiligung an dieser. Einen Überblick über diese notwendigen Kompetenzen, über die europafähige Verwaltungsbedienstete verfügen müssen, vermittelt die folgende Abbildung (Abb. 4).

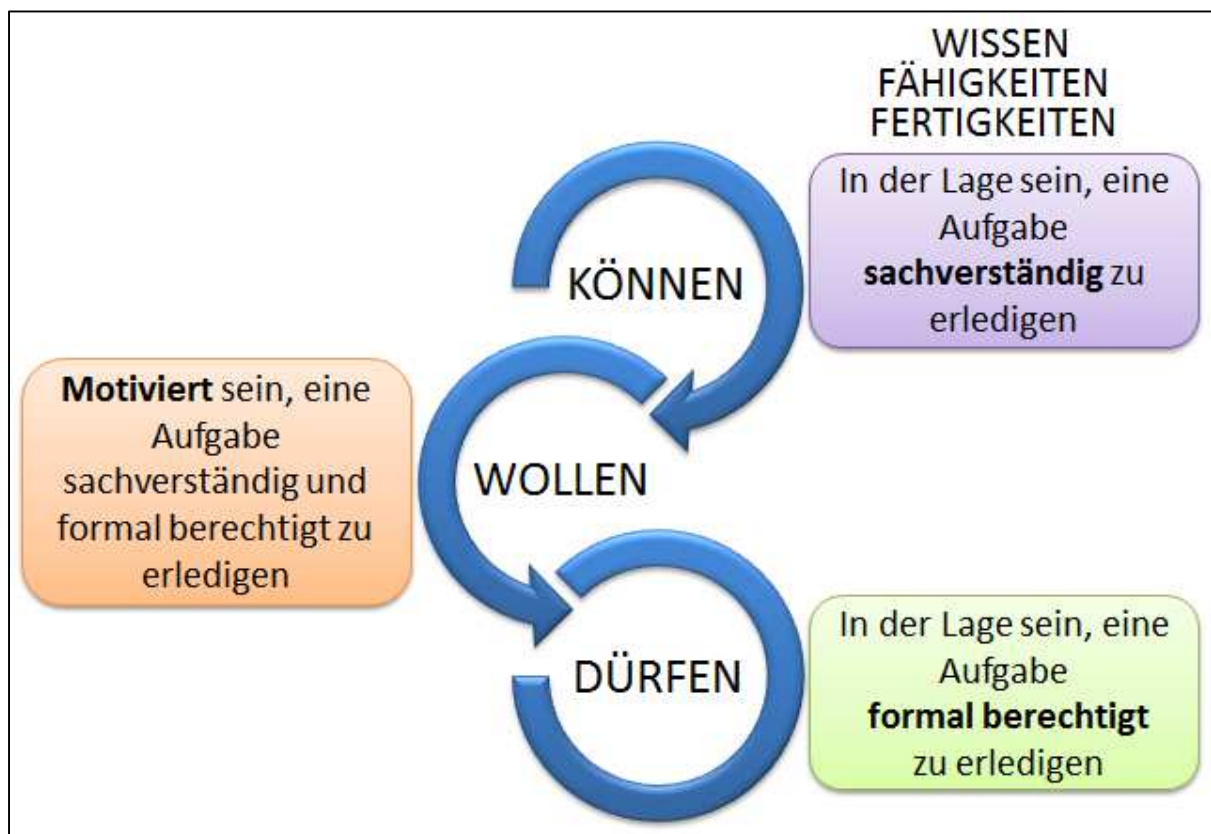


Abb. 4: Notwendige Kompetenzen für europafähige Verwaltungsbedienstete.³⁷

3.2 Notwendige Kompetenzen zur Europafähigkeit anhand von Praxisbeispielen

Um die notwendigen Kompetenzen der Europafähigkeit anhand von konkreten Fällen aus der Praxis der Expertinnen und Experten zu entwickeln, wurden diejenigen, die bereits erfolgreich an der europäischen Kohäsionspolitik partizipieren, hierzu befragt. Anhand von drei Praxisbeispielen wird auf dieser Grundlage dargestellt, welche Kompetenzen für die kommunale Europafähigkeit notwendig sind. Die Praxisfälle stellen typische kommunale Tätigkeiten im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik dar und lassen sich der aktiven Europafähigkeit zuordnen. In aufsteigender Reihenfolge werden diese in Bezug auf die Teilkomponenten von Europafähigkeit anspruchsvoller.

³⁶ Vgl. Schächtelin (Fn. 28), S. 158.

³⁷ Eigene Darstellung.

Beispiel 1: Teilnahme einer Kommune an einem Konsultationsprozess zu einzelnen kohäsionspolitischen Themen oder zur Programmgestaltung auf Landes-, Bundes- oder EU-Ebene. Hintergrund: Die EU-Mitgliedstaaten sind im Rahmen des bereits genannten Partnerschaftsprinzips aufgefordert, die kommunale Ebene stärker in die EU-Kohäsionspolitik einzubeziehen.³⁸ Daher gibt es im Rahmen der Vorbereitung der Planungen der kommenden Förderperiode 2014 bis 2020 der EU-Strukturfonds sogenannte Konsultationen.³⁹ Diese Konsultationen finden bereits im Vorfeld und unter anderem zur Erarbeitung des operationellen Programms, durch das die Vergabe der Mittel in Baden-Württemberg geregelt wird⁴⁰, statt. Kommunen haben im Rahmen der Konsultationen so die Möglichkeit, Einfluss auf die künftige Fördermittelverteilung und -vergabe zu nehmen.

Beispiel 2: Antragstellung einer Kommune für Mittel aus einem Strukturfonds (EFRE/ESF).

Beispiel 3: Projektumsetzung einer Kommune eines transnationalen Projekts im Bereich INTERREG aus EFRE-Mitteln.

Die einzelnen sich stellenden Aufgaben im Rahmen der Praxisfälle sind im nachfolgenden Schaubild abgebildet. Sie werden hier direkt den einzelnen Kompetenzen der Europafähigkeit zugeordnet. Da die befragten Expertinnen und Experten insbesondere auf die Netzwerkkompetenz als Teil des „Könnens“ eingegangen sind (siehe Kap. 4), wird dies bereits in der folgenden Grafik als Teil der Europafähigkeit dargestellt (Abb. 5).

³⁹ So wurden im Mai/Juni 2012 unter Federführung des Landes Baden-Württemberg Konsultationen zur Ausgestaltung der operationellen Programme zum EFRE und zum ESF in der Förderperiode 2014–2020 durchgeführt.

⁴⁰ Die Strukturfondsmittel werden auf nationaler und regionaler Ebene verwaltet. Die konkreten Maßnahmen vor Ort werden in den sogenannten operationellen Programmen festgelegt.

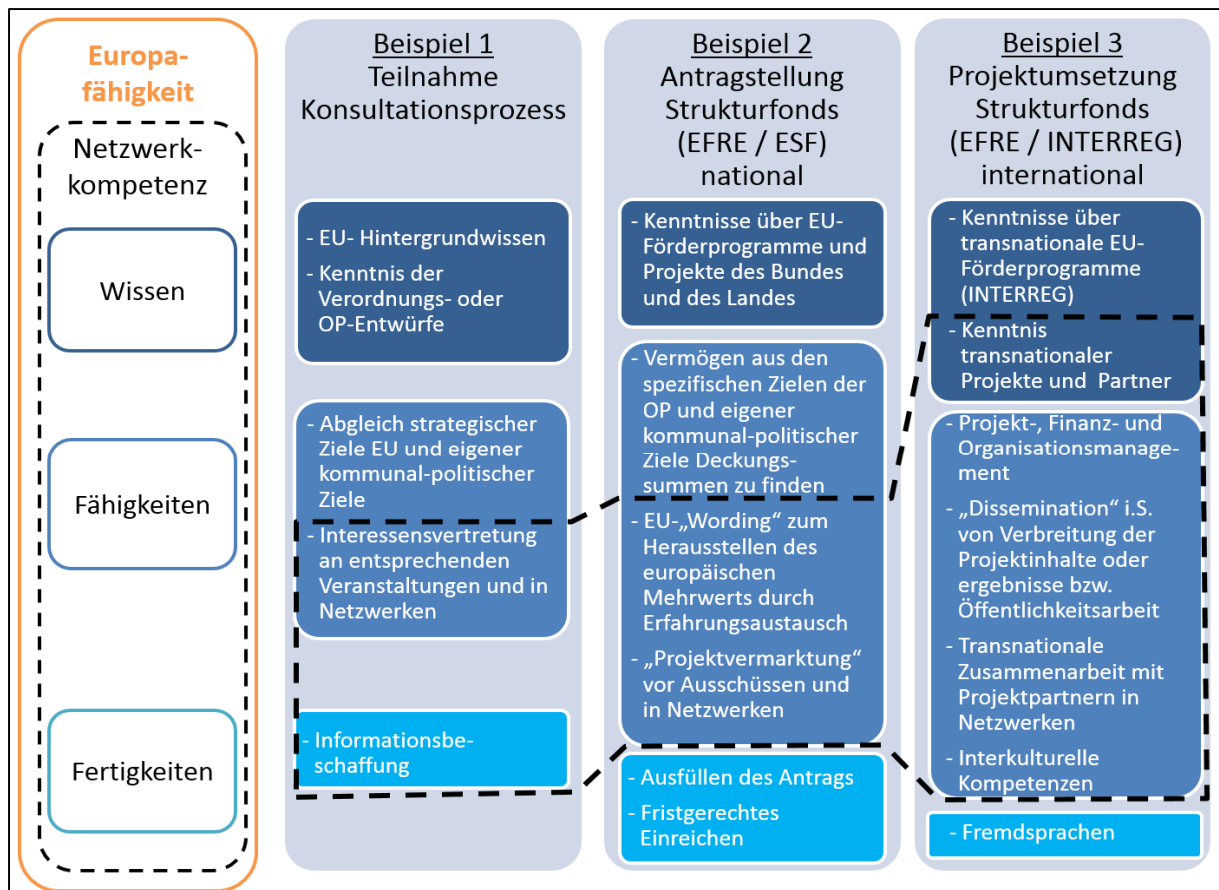


Abb. 5: Eigene tabellarische Darstellung der benötigten Europakompetenzen anhand von drei Praxisbeispielen⁴¹

Die obige Darstellung stellt exemplarisch wichtige Aufgaben und Kompetenzen vor und kann somit eine Annäherung an die oft noch komplexere Verwaltungsrealität der Umsetzung der europäischen Kohäsionspolitik in Form von EU-Fördermitteln bieten.

Eine enumerative Übersicht der benötigten Europakompetenzen ist anhand der Beispiele zwar nicht möglich, dennoch bestätigt sie die Vielfalt der Anforderungen an die Kommunen. Ein möglicher Weg, sich dieser Anforderungen zu stellen, könnte in einem ersten Schritt der Erwerb von Netzwerkkompetenz sein. Was dies bedeutet und welche Hinweise die Expertinnen und Experten hierzu gegeben haben, wird im nächsten Kapitel beleuchtet.

4 Netzwerkkompetenz im Rahmen der Kohäsionspolitik

Europafähigkeit gliedert sich, wie oben beschrieben, in unterschiedliche Kompetenzen, die je nach Tätigkeit variieren. Insbesondere kleine Kommunen fühlen sich in der Erfüllung dieser Kompetenzen bzw. mit der Schaffung der die Kompetenzen fördernden Rahmenbedingungen überfordert. Umfragen unter Kommunalbediensteten bestätigen, dass die Beschäftigung mit EU-Angelegenheiten als komplex und kompliziert empfunden wird. Für das Antragsverfahren zur Teilnahme an EU-Förderprogrammen gilt diese Einschätzung in

⁴¹ Eigene Darstellung.

besonderem Maße.⁴² Die bereits dargestellte quantitative Auswertung untermauert dies anschaulich anhand der geringen Anzahl beteiligter kleiner Kommunen sowie ihrer Fördersummen.

Wie aber kann den Herausforderungen zur Erlangung von Europafähigkeit, die sich durch die Europäisierung und der damit einhergehenden Anforderungen an die Kommunen, wie z. B. die Teilnahme an der Kohäsionspolitik, nun einmal stellen, begegnet werden? Wie können Kommunen möglichst schnell und ökonomisch europafähiger werden?

Da jede Kommune sehr unterschiedlich ausgestattet ist und andere, individuelle Schwerpunkte und Strategien verfolgt, scheint es sinnvoll, dass sich vor allem Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kleinerer Städte vernetzen, um durch Erfahrungs- und Informationsaustausch die Effektivität ihrer Arbeit zu verbessern.⁴³ Können also Netzwerke helfen, indem sie z. B. dazu beitragen, im Austausch und Wissenstransfer Ressourcen und Zeit zu sparen? Im Folgenden werden zunächst die hierzu gewonnenen Erkenntnisse der durchgeführten Experteninterviews dargestellt und dann die verwendeten Begrifflichkeiten Netzwerke und Netzwerkkompetenz genauer beleuchtet.

4.1 Ergebnisse der Befragung von Expertinnen und Experten: Netzwerke der Kohäsionspolitik

Alle befragten Expertinnen und Experten nannten die Netzwerkarbeit als wichtigen Baustein einer kommunalen Europafähigkeit im Rahmen einer Beteiligung an der europäischen Kohäsionspolitik. Sie wurden daher zunächst nach den Gründen für diese gefragt und gaben folgende Antworten:

- Wichtige Erkenntnisse zur Fördermittelakquise
- Exklusivität von Informationen zu aktuellen Entwicklungen europäischer Themen
- Unterstützung bei Fragestellungen zu diesen
- Erfahrungsaustausch
- Beteiligung bei Entscheidungen
- Arbeitsteilung zwischen den Netzwerkpartnern, z. B. infolge unterschiedlicher Kompetenzen und thematischer Schwerpunkte
- Abstimmung gemeinsamer Positionen erleichtert die Lobbyarbeit
- Direkter Weg zu relevanten Entscheidern und Akteuren
- Bedienung weiterer Netzwerke und Kontakte
- Weiterentwicklung und Ermächtigung der eigenen Institution

Auf dieser Grundlage lassen sich verschiedene Typen von Netzwerken identifizieren, die den Experten helfen, aktiv europafähig zu sein.

⁴² Vgl. Schächtelin (Fn. 28), S. 160.

⁴³ Vgl. Schächtelin (Fn. 28), S. 160.

Formelle Netzwerke im Zusammenhang mit der Kohäsionspolitik

Für Kommunen bestehen zahlreiche Möglichkeiten, sich zum Thema Kohäsionspolitik in formelle Netzwerke einzubringen. Diese Netzwerke, die sich zumindest mittelfristig durch eine zielorientierte Umsetzung auszeichnen und denen in der Regel eine Art Kontrakt vorausgeht⁴⁴, sind institutionalisiert (z. B. infolge eines Gesetzes oder einer Satzung), d. h., es handelt sich hierbei um bestehende Strukturen, die durch Verwaltungshierarchien oder Verbandsstrukturen geprägt sind. Ein Beispiel hierfür sind die im Rahmen des Partnerschaftsprinzips durch die EU, die Mitgliedstaaten und deren Länder (bzw. Regionen) durchgeführten Konsultationen, die die Kommunen ausdrücklich mit einbeziehen. Diese können sich über ihre Verbände oder selbstständig in die strukturierten Fachgespräche einbringen. Das Netzwerk wirkt dabei vertikal, d. h., der Fördermittelgeber tritt in Verbindung mit dem letztendlichen Fördermittelempfänger, den Kommunen.

Ein weiteres formelles, horizontales und nach Meinung der Expertinnen und Experten sehr relevantes Netzwerk ist die Arbeitsgemeinschaft der Europakoordinatorinnen und -koordinatoren, die vom Städtetag Baden-Württemberg organisiert wird. Hier haben Kommunen die Möglichkeit, sich auszutauschen, Informationen vom Europabüro der baden-württembergischen Kommunen als Außenstelle des kommunalen Spitzenverbands⁴⁵ in Brüssel zu erhalten oder gemeinsame Stellungnahmen zu erarbeiten.⁴⁶ Es können sich alle Mitgliedsgemeinden des Städtetags beteiligen und es bestehen verschiedene themenbezogene Arbeitsgruppen.

Unter Netzwerke der formellen Art lassen sich auch Verbindungen zu den institutionalisierten Interessensvertreterbüros wie das oben angesprochene Europabüro der baden-württembergischen Kommunen oder die Vertretung des Landes in Brüssel fassen, die auch kommunale Interessen vertreten.⁴⁷ Oder aber auch europaweite Städtenetzwerke wie z. B. Eurocities⁴⁸, die den horizontalen Netzwerken zugeordnet werden.

Informelle Netzwerke im Zusammenhang mit der Kohäsionspolitik

Neben diesen formellen Möglichkeiten der Vernetzung können sich die Kommunen informell vernetzen, was die Expertinnen und Experten als sehr hilfreich einstufen. Informelle Netzwerke sind dadurch gekennzeichnet, dass sie im Gegensatz zu formellen Netzwerken keine explizit formulierte Zieldefinition haben und primär dem Austausch von Informationen

⁴⁴ Vgl. *Schulenburg*, Vernetzen ohne sich zu verheddern – Netzwerkprofile und Qualitätsstandards, S. 7, abgerufen über: <http://www.eundc.de/pdf/06601.pdf> (abgerufen am 26. 6. 2013).

⁴⁵ Vgl. <http://www.europabuero-bw.de>.

⁴⁶ Vgl. <http://www.staedtetag-bw.de/index.phtml?La=1&sNavID=1198.42&object=tx|1198.227.1> (abgerufen am 29. 3. 2013).

⁴⁷ Vgl. http://www.stm.baden-wuerttemberg.de/de/Die_Vertretung_des_Landes_Baden-Wuerttemberg_bei_der_Europaeischen_Union_in_Bruessel/103591.html (abgerufen am 29. 3. 2013).

⁴⁸ Vgl. www.eurocities.eu.

dienen.⁴⁹ Sie sind daher oft Ausgangspunkt von Aktivitäten, können aber auch zu Projekten und formelleren Kooperationen führen.⁵⁰ Meist spiegeln sie die Fähigkeit und Charakteristika der partizipierenden Akteure wieder, sowohl hinsichtlich der Ressourcen als auch der soziostrukturellen Merkmale der Akteure, wodurch der sog. Matthäus-Effekt – „Wer hat, dem wird gegeben“ – eintritt.⁵¹ Als Folge können von diesen Netzwerken erhebliche Unterstützungs- wie auch Störwirkungen ausgehen.⁵² Kommunen können in diesen Netzwerken sowohl vertikal – direkt mit den zuständigen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern bei der Europäischen Kommission oder der Landesverwaltung – als auch horizontal mit Kolleginnen und Kollegen aus anderen Kommunen interagieren. Diese Vernetzungen bieten nach Aussage der Expertinnen und Experten enormes Potenzial.

Im folgenden Schaubild werden nochmals die Unterschiede zwischen formellen und informellen Netzwerken zusammengefasst (Abb. 6).

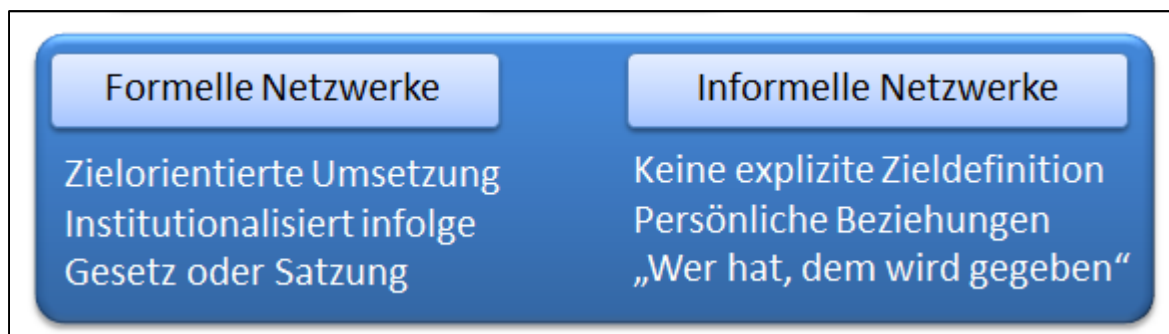


Abb. 6: Unterschiede zwischen formellen und informellen Netzwerken.⁵³

Netzwerke zur Informationsbeschaffung

Die Interviews lassen erkennen, dass grundsätzlich zwischen allgemeinen und speziellen Informationen unterschieden werden muss. Unter allgemeinen Informationen sind z. B. Ausschreibungen von Förderprogrammen zu verstehen. Alle Interviewpartnerinnen und -partner gaben an, dass sie mit diesen Informationen über die offiziellen Internetseiten oder Newsletter versorgt werden. Bei speziellen Informationen handelt es sich um weitergehendes Wissen, das nicht über allgemein verfügbare Kommunikationskanäle erhältlich ist. Dies sind z. B. detaillierte Informationen zu Förderprogrammen oder Hintergrundinformationen zu Abstimmungsprozessen des Landes im Rahmen der neuen Förderperiode. Diese Informationen sind meist nicht veröffentlicht, sondern müssen insbesondere von den kommunalen Vertreterinnen und Vertretern mittels persönlicher Kontakte zu Vertreterinnen und Vertretern der Landesverwaltung, den kommunalen Vertretungen in Brüssel oder Vertreterinnen und Vertreter anderer Kommunen beschafft

⁴⁹ Vgl. *Schulenburg* (Fn. 43), S. 7.

⁵⁰ Vgl. *Schulenburg* (Fn. 43), S. 7.

⁵¹ Zit. *Landhäußer/Otto/Ziegler*, *Informelles Lernen in benachteiligten Stadtteilen*, S. 3, abgerufen über <http://www.eundc.de/pdf/36002.pdf> (abgerufen am 26. 6. 2013).

⁵² *Landhäußer/Otto/Ziegler* (Fn. 50), S. 7.

⁵³ Eigene Darstellung.

werden. Die Experteninterviews ergaben, dass größere Kommunen oder Akteure mit langjähriger Erfahrung als Europakoordinatorinnen oder -koordinatoren keine Schwierigkeiten dabei haben, an diese Informationen zu gelangen. Sie verfügen offenbar über entsprechende Netzwerkkompetenzen um sich in diesen in der Regel informellen Netzwerken Informationen zu beschaffen. Kleine Kommunen oder Akteure mit weniger Erfahrung im Umgang mit Netzwerken hingegen haben es vergleichsweise schwer, sich nicht veröffentlichte Informationen zu beschaffen. Als Folge ergeben sich für kleinere oder unerfahrenere Kommunen Hindernisse beim Zugang zu relevanten Informationen zur Kohäsionspolitik. Ursache hierfür ist nach Ansicht der Verfasser, dass größere oder erfahreneren Kommunen über quantitativ und qualitativ größere Netzwerke (insbesondere informelle) verfügen. Kleinere Städte und Gemeinden oder unerfahrene Europakoordinatorinnen und -koordinatoren verfügen über weniger gut ausgebaute Netzwerke, da sie entweder zu wenig Kapazitäten zur Netzwerkpflge haben oder angesichts der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit Hemmungen haben, sich in den jeweiligen Netzwerken zu engagieren.

Netzwerke zur Zusammenarbeit und Kooperation

Die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren wird von den Interviewpartnerinnen und -partnern unterschiedlich beschrieben und bewertet: Insbesondere die Vertreterinnen und Vertreter der Städte beschreiben ihre Zusammenarbeit untereinander als gut und intensiv. Dies wird vor allem an der Arbeitsgemeinschaft der Europakoordinatorinnen und -koordinatoren des Baden-Württembergischen Städtetages festgemacht. Diese wird auch von den kleinen Kommunen geschätzt: Auffällig ist, dass die Bedeutung dieser Arbeitsgemeinschaft von Vertreterinnen und Vertretern kleinerer Kommunen bzw. Vertreterinnen und Vertretern mit geringer Erfahrung höher eingeschätzt wird. Sie messen dieser sogar größere Bedeutung zu als dies die großen Kommunen tun. Ein Erklärungsansatz ist, dass kleinere Kommunen stärker als die großen Kommunen auf das Instrument der Arbeitsgemeinschaft angewiesen sind, die ihre (informellen) Netzwerke so oder so bedienen können.

Netzwerke zur Einflussnahme

Alle Expertinnen und Experten verwiesen ausnahmslos auf die hohe Bedeutung von bestehenden formellen und informellen Netzwerken, um die Interessen der Kommunen auf europäischer Ebene zu wahren. Insbesondere die direkten Kontakte zur europäischen Ebene und zum Land Baden-Württemberg werden von den Interviewpartnerinnen und -partnern als wertvoll eingeordnet.

Zentrale Erkenntnisse aus den Experteninterviews

Abschließend lässt sich als zentrale Erkenntnis aus den Experteninterviews festhalten, dass den informellen Kontakten zwischen den Kommunen und der europäischen Ebene (teilweise mit dem Land als Vermittler) eine deutlich höhere Bedeutung beigemessen wird als den formellen Kontakten. Insbesondere die auf dem Papier gewichtigste Einflussmöglichkeit über

den Ausschuss der Regionen spielt laut den Aussagen der Expertinnen und Experten keine oder nur eine untergeordnete Rolle für die Kommunen. Ihre Interessen versuchen sie meist zu sichern, indem sie informelle Kontakte zur Europäischen Kommission, zum Europäischen Parlament, zu den kommunalen Europabüros (z. B. Europabüro der baden-württembergischen Kommunen in Brüssel) und zur Vertretung des Landes Baden-Württemberg bei der Europäischen Union nutzen. Eine weitere wichtige Erkenntnis aus den Experteninterviews ist auch, dass die kommunale Ebene nicht als homogener Block angesehen werden darf. Die Interviews lassen vielmehr den Schluss zu, dass Anzahl und Qualität der informellen Kontakte, über die eine Kommune im europäischen Mehrebenensystem verfügt, maßgeblich von den Faktoren Einwohnerzahl und Personalkapazitäten abhängt. Das folgende Schaubild fasst die Ergebnisse der Experteninterviews zusammen, indem es am Beispiel der europäischen Kohäsionspolitik die Stellung der Kommunen im europäischen Mehrebenensystem, deren formelle und informelle Einflussmöglichkeiten sowie die Unterschiede zwischen den Kommunen aufzeigt (Abb. 7).

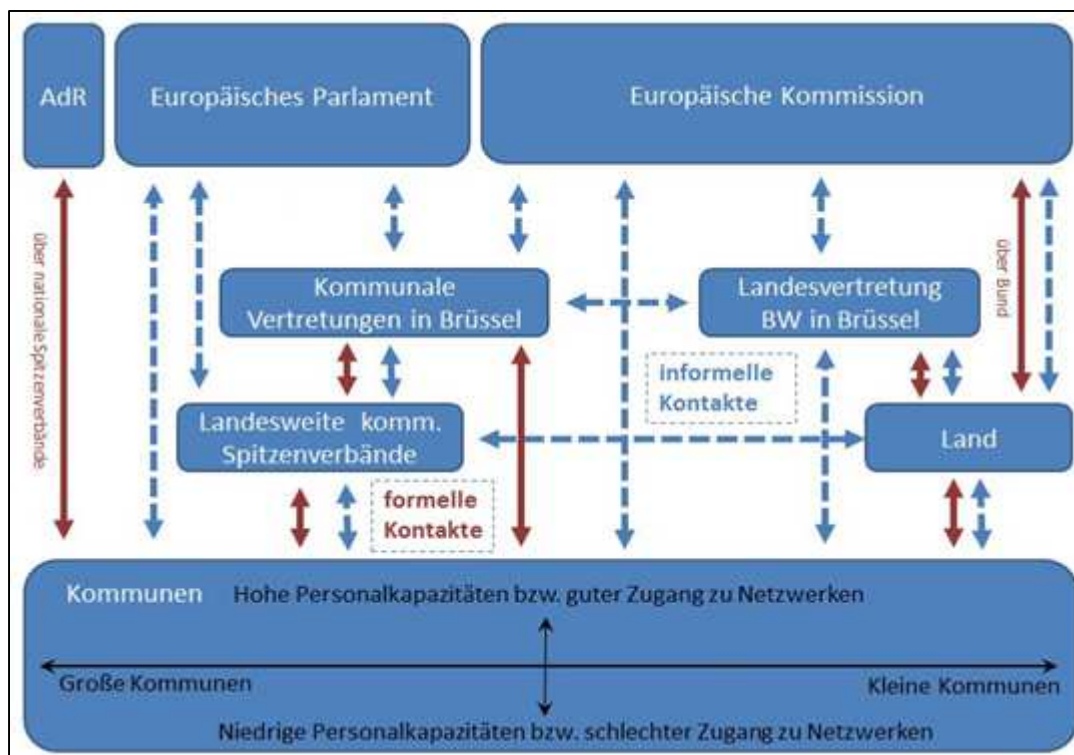


Abb. 7: Überblick Kommunen im europäischen Mehrebenensystem am Beispiel der europäischen Kohäsionspolitik.⁵⁴

4.2 Wissenschaftliche Einordnung: Netzwerke und Netzwerkkompetenz

Die Arbeit in und mit Netzwerken ist nach Aussage der Expertinnen und Experten für eine erfolgreiche Europaarbeit im Rahmen der europäischen Kohäsionspolitik ein wichtiger

⁵⁴ Eigene Darstellung. Aus Gründen der Übersichtlichkeit ist die Bundesebene nicht dargestellt, da sie in der Praxis für die Kommunen im Rahmen der Kohäsionspolitik keine oder nur eine geringe Rolle spielt.

Baustein. Welcher theoretische Hintergrund verbirgt sich also hinter dem Konzept Netzwerk? Und was bedeutet dies für die kommunale Europafähigkeit? Die Nutzung von Netzwerken ist grundsätzlich anerkannt und wird allgemein mit Vorteilen in Verbindung gebracht.⁵⁵ Allerdings gibt es kein einheitliches Verständnis von Netzwerken. So werden Netzwerke in den einzelnen Wissenschaftsdisziplinen teilweise unterschiedlich definiert, die Wirkungen unterschiedlich beschrieben und nicht immer werden andere Begriffe wie z. B. „Kooperation“ in der notwendigen Weise von Netzwerken abgegrenzt.⁵⁶

In der Politikwissenschaft gelten Netzwerke – neben dem Markt und der Hierarchie⁵⁷ – als eine von drei Formen der Governance⁵⁸. Nach Erkenntnissen dieser Wissenschaftsdisziplin kommt es infolge des Austauschs zwischen Netzwerkpartnerinnen und -partnern langfristig zu einer Angleichung der Akteure.⁵⁹ Dies ist insbesondere für die kommunale Lobbyarbeit in europäischen Angelegenheiten interessant, da sich so durch Netzwerke einheitliche kommunale Standpunkte einfacher finden lassen. In der Volkswirtschaftslehre werden Netzwerke als ein Ansatz zur Reduzierung von Transaktionskosten verstanden.⁶⁰ So können mittels Netzwerke Kosten gesenkt werden, wenn die Ressourcen anderer Netzwerkpartnerinnen und Netzwerkpartner mitgenutzt werden. Einen weiteren wichtigen Aspekt von Netzwerken liefern die Managementwissenschaften: Danach bestehen in unserem Staats- und Wirtschaftsgefüge vielfältige Interdependenzen zwischen verschiedenen Akteuren. Die gegenseitige Abhängigkeit, die Bevorzugung der Konfliktlösung durch Reziprozität sowie eine gewinnmaximierende Nutzung von komplementären Stärken führen im Regelfall zu Kooperationen, d. h. zu einem gemeinsamen zielorientierten Handeln zweier Akteure.⁶¹ Bei einer solchen Kooperation handelt sich aber nicht um ein Netzwerk: Kooperationen entstehen auf Grundlage von Netzwerken oder sind Teile hiervon. Die kooperative Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Akteuren im Netzwerk erlaubt aber den Versuch, gemeinsame Lösungen zu finden, die die Ziele aller Beteiligten verfolgen. Die Kommunen bekommen Zugang zu neuen Kooperationspartnerinnen und -partnern, die im Rahmen der Kohäsionspolitik agieren. Das beschriebene Prinzip der Gegenseitigkeit kann im Sinne der Kohäsionspolitik z. B. bedeuten, dass die EU ihre Interessen, die sie mit dem Partnerschaftsprinzip verfolgt, durch die Kommunen erreicht, die Kommunen profitieren im Gegenzug von Mitgestaltung und Fördermitteln.⁶² Ein Netzwerk ist die Infrastruktur zwischen verschiedenen Akteuren, die sich durch Eigenschaften wie hohe Offenheit, multipolare Kooperationsmöglichkeiten, ein gewisses Maß an Flexibilität und eine

⁵⁵ Vgl. *Windeler*, Unternehmensnetzwerke – Konstitution und Strukturierung, 2001, S. 16 ff.

⁵⁶ Vgl. *Fenner/Kese*, Die Weiterentwicklung des Einheitlichen Ansprechpartners: Netzwerkbildung und Erweiterung der Netzwerkkompetenz in der öffentlichen Verwaltung (Teil 1), in: apf 7/2012, BW 51 f.

⁵⁷ Vgl. *Sydow/Duschek*, Management interorganisationaler Beziehungen, 2011, S. 41 f.

⁵⁸ Unter Governance versteht man nach *Sydow* „ein Set an formalen und informalen Regeln (...), das der Koordination von politischen, sozialen oder (...) ökonomischen Aktivitäten dient.“

⁵⁹ Vgl. *Fenner/Kese* (Fn. 55), BW 52.

⁶⁰ Vgl. *Jansen/Wald*, Netzwerktheorien, in: Benz/Lütz/Schimank/Simonis (Hrsg.), Handbuch Governance, 2007, S. 94 f.

⁶¹ Vgl. *Fenner/Kese* (Fn. 55), BW 53.

⁶² Vgl. *Bommes/Tacke*, Netzwerke in der funktional differenzierten Gesellschaft, 2011, S. 35.

längerfristige Ausrichtung auszeichnet.⁶³ Durch den Austausch von Erfahrungen kommt es zum Wissenstransfer. Netzwerke spielen laut den befragten Expertinnen und Experten eine große Rolle, wenn es um Informationen geht. Fragen nach den aktuellen Entwicklungen in Bezug auf die Förderperiode sind so abrufbar, außerdem können die Kommunen vom Wissen der anderen Kommunen erfahren und ihr eigenes einbringen. Das folgende Schaubild fasst diese Zusammenhänge nochmals zusammen (Abb. 8).

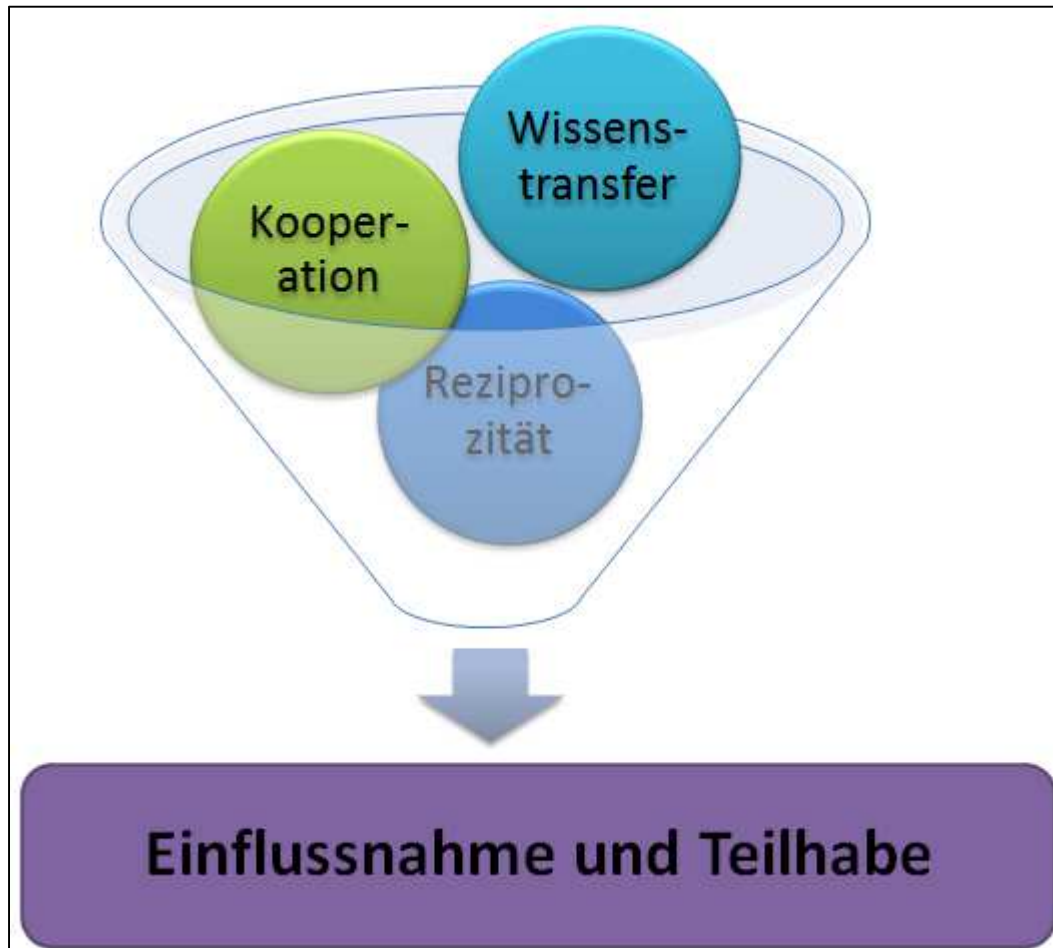


Abb. 8: Netzwerkbegriff⁶⁴

Für die Betrachtung der Netzwerkkompetenz als Teil der Europafähigkeit eignet sich das Begriffsverständnis aus den Managementwissenschaften wohl am besten, da es die Rolle der Akteure im europäischen Mehrebenensystem bei der Kohäsionspolitik am ehesten erfasst. So ist die gegenseitige Abhängigkeit der Akteure, die Orientierung auf die Problemlösung und auf den Erfolg, selbst wenn diese unterschiedliche Ausgangssituationen haben, gerade in der Kohäsionspolitik von Bedeutung. Die Kommunen können die Vorteile von Netzwerken gezielt nutzen, um ihre Interessen im europäischen Mehrebenensystem aktiv zu wahren. Unterstützt wird dies angesichts der oben beschriebenen Absicht der EU, die Kommunen im

⁶³ Vgl. Fenner/Kese, Die Weiterentwicklung des Einheitlichen Ansprechpartners: Netzwerkbildung und Erweiterung der Netzwerkkompetenz in der öffentlichen Verwaltung (Teil 2), in: apf 8/2012, BW 57.

⁶⁴ Eigene Darstellung.

Rahmen des Partnerschaftsprinzips stärker in die europäische Kohäsionspolitik einzubinden. Entscheidend hierfür ist jedoch, dass die notwendige Netzwerkkompetenz vorliegt.

Netzwerkkompetenz

Unter Netzwerkkompetenz kann die Fähigkeit verstanden werden, Wertschaffung und Wertaneignung über interorganisationale Beziehungen zu erreichen.⁶⁵ Sie kann auch verstanden werden als „Summe aller aktuellen oder potenziellen Ressourcen, die in einem Netz von Beziehungen gegenseitigen Kennens und Anerkennens zur Nutzung aktiviert werden können“⁶⁶. Die Netzwerkkompetenz ist daher durch folgende Fähigkeiten und Eigenschaften geprägt:

- Kooperationspezifische Fähigkeit der Wertgenerierung:
 - Vertrauen
 - Kooperationsfähigkeit
 - Transparenz
 - Offenheit
 - Flexibilität
 - Schaffung eines Mehrwerts (optimal als „Win-win-Situation“)

- Netzwerkbildungsfähigkeit:
 - Kommunikationsfähigkeit
 - Schaffung einer gemeinsamen Sicht über Ziel und Zweck der Zusammenarbeit
 - Gemeinsame Vision/gemeinsames Leitbild
 - Strategieentwicklung aus gemeinsamen Ziel mit Operationalisierung in Arbeitspakete
 - Umsetzung der Arbeitspakete in Projekten
 - Projektbezogene Erweiterung des Netzwerks

- Netzwerkmanagement und -qualifikation der Organisation
 - Klare Regeln und Strukturen
 - Steuerung und operatives Management
 - Finanzielle Ressourcen
 - Wissensmanagement

5 Anforderungsprofil Netzwerkarbeit für Kommunen im Rahmen der Kohäsionspolitik

5.1 Bewertung der Ergebnisse der Expertenbefragung

Aus Sicht der Verfasser muss derzeit davon ausgegangen werden, dass die Größe der Kommunen und die Ausstattung mit Europakoordinatorinnen und -koordinatoren entscheidende Faktoren dafür sind, wie europafähig und somit wie erfolgreich eine

⁶⁵ Vgl. Hoffmann, Allianzmanagementkompetenz – Entwicklung und Institutionalisierung einer strategischen Ressource, in: Schreyögg/Sydow, Managementforschung 13 – Strategische Prozesse und Pfade, 2003, S. 93–150.

⁶⁶ Vgl. Elbe, Die Wirksamkeit von Sozialkapital in der Regionalentwicklung, 2011, S. 63.

Kommune aktuell an der europäischen Kohäsionspolitik partizipieren kann. Aus den Experteninterviews wurde jedoch gleichzeitig die Bedeutung von Netzwerken für die Beteiligung der Kommunen an der europäischen Kohäsionspolitik deutlich. Sie haben damit gezeigt, dass Netzwerkkompetenz ein wichtiger Bestandteil der kommunalen Europafähigkeit ist. So scheinen die Akteure mithilfe der informellen Netzwerke fehlende Informationen und formelle Konsultations- und Beteiligungsmöglichkeiten zwischen Kommune und Land bzw. zwischen Kommune und der EU zu kompensieren. Dies ist eine legale und legitime Strategie der Kommunen, sich in den europäischen Willensbildungsprozess und seine Umsetzung einzubringen. Gleichzeitig sind dadurch Kommunen benachteiligt, die nicht über die entsprechenden Netzwerke verfügen. Die kommunalen Vertretungen in Brüssel sind unverzichtbare Bestandteile der vielfältigen formellen und informellen Netzwerke. Insbesondere für kleinere Kommunen spielen die landesweiten kommunalen Spitzenverbände eine wichtige Rolle.

Die Verfasser sehen für kleinere Kommunen die Chance, sich entsprechend dem Vorbild der größeren Städte stärker in bestehende Netzwerke einzubringen bzw. sich auch untereinander stärker zu vernetzen, um ihre Europafähigkeit zu steigern und besser an der europäischen Kohäsionspolitik zu partizipieren. Insbesondere die Komplexität der Anforderungen von Europafähigkeit kann so für die Kommunen verringert werden, da das Arbeiten in Netzwerken für diese nicht unbedingt eine neue Kompetenz darstellt und sich durch das Arbeiten in Netzwerken viele Anforderungen der Europafähigkeit erlangen lassen. Abschließend haben die Verfasser daher ein Anforderungsprofil der Netzwerkkompetenz erarbeitet, das eine Hilfestellung für Kommunen sein soll.

5.2 Anforderungsprofil Netzwerkarbeit

Auf Grundlage der Erkenntnisse der Expertenbefragung und der wissenschaftlichen Einordnung des Netzwerkbegriffes haben die Verfasser folgendes Anforderungsprofil kommunaler Netzwerkarbeit entwickelt (Abb. 9). Das Anforderungsprofil verdeutlicht, welche programmatischen, organisatorischen und personellen Anforderungen an Kommunen bei unterschiedlichen netzwerkspezifischen Aufgaben gestellt werden – unabhängig von der Größe der Kommunen.

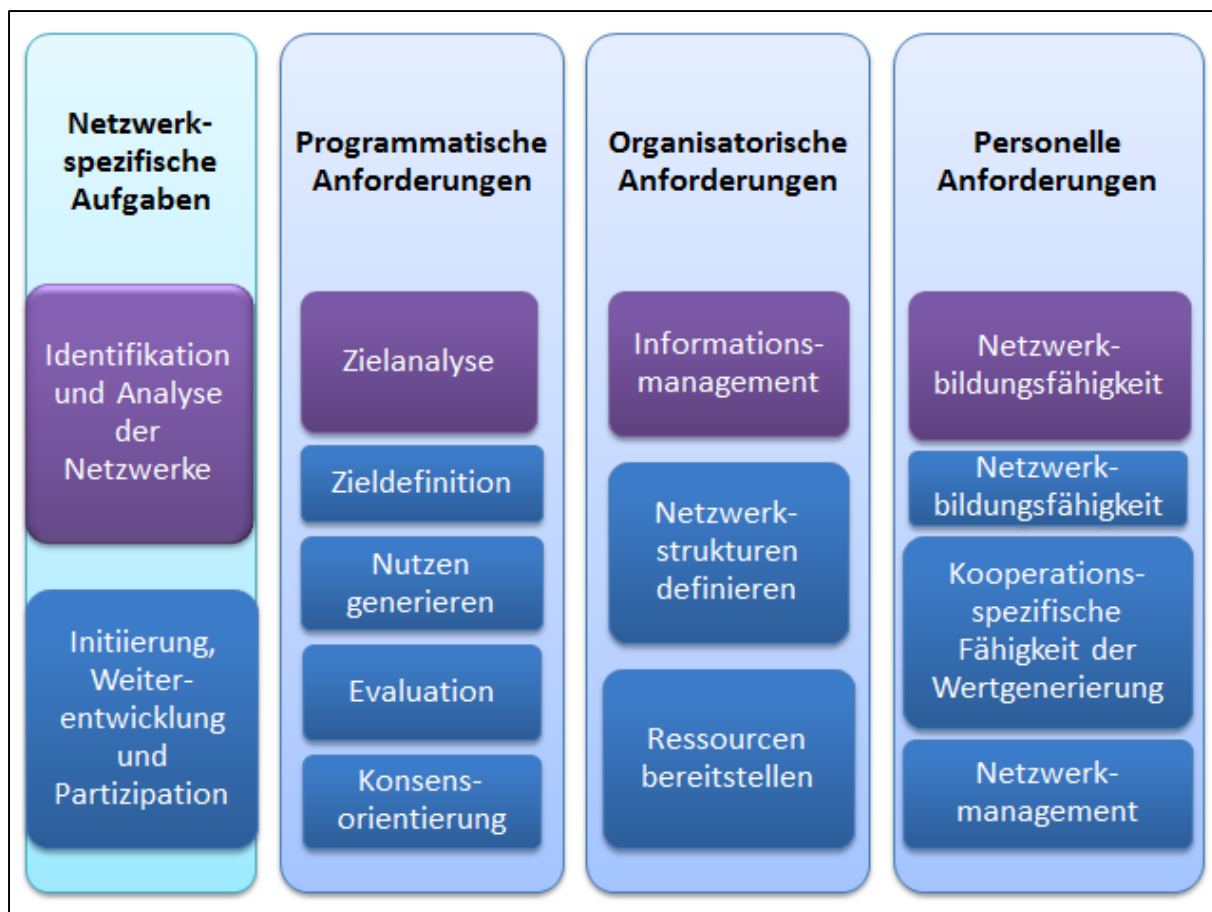


Abb. 9: Anforderungsprofil Netzwerke für Kommunen⁶⁷

Anhand des Anforderungsprofils können sowohl große als auch kleine Kommunen ihre Netzwerkkompetenz überprüfen und gezielt weiterentwickeln. Das Profil ermächtigt demnach Kommunen, mithilfe von Netzwerken ihre Interessen im europäischen Mehrebenensystem zu vertreten und ihre Europafähigkeit zu steigern.

6 Zusammenfassung und Ausblick

Im vorliegenden Beitrag haben die Verfasser dargestellt, welche Bedeutung Netzwerkkompetenz für die kommunale Europafähigkeit hat. Die Untersuchungen der Verfasser ergaben, dass kleinere Kommunen in einem geringeren Umfang an der europäischen Kohäsionspolitik partizipieren – im Vergleich zu den großen Städten im Land. Die Gründe hierfür sind in einer geringeren Europafähigkeit zu suchen. Es wurde daher aufgezeigt, dass Netzwerke ein entscheidender Faktor für die kommunale Europafähigkeit sind. Insbesondere kleinere Kommunen können durch die Partizipation an Netzwerken ihre Europafähigkeit steigern und dem aufgezeigten Aufholbedarf begegnen. Netzwerke befähigen damit auch kleinere Kommunen – trotz der festgestellten Wissensasymmetrie geringere Personal- und Mittelkapazitäten –, ihre Interessen im europäischen Mehrebenensystem zu wahren und im Wettbewerb mit anderen potenziellen Fördermittelempfängern zu bestehen. Gleichzeitig können Kommunen mithilfe von

⁶⁷ Eigene Darstellung, in Anlehnung an Schulenburg (Fn. 43), S. 7.

Netzwerken ihrer dargestellten Pflicht zur Fördermittelakquise einfacher nachkommen. Welche Kompetenzen für eine erfolgreiche Netzwerkarbeit notwendig sind, wurde anhand von drei typischen Praxisbeispielen skizziert. Anhand der gewonnenen Erkenntnisse wurde ein Anforderungsprofil entwickelt, das Kommunen dabei helfen soll, den programmatischen, organisatorischen und personellen Anforderungen einer erfolgreichen Netzwerkarbeit gerecht zu werden.

Aktuell bietet sich den Kommunen eine bedeutende Chance, sich den Mehrwert von Netzwerke zu eigen zu machen: So wurde in der Wirtschaftsministerkonferenz die Verdoppelung der EFRE-Mittel als Teil der europäischen Kohäsionspolitik für Baden-Württemberg in der künftigen Förderperiode⁶⁸ beschlossen. Nie waren die gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen besser, die kommunale Ebene im Rahmen des Partnerschaftsprinzips und den Ansätzen der Mehrebenen-Governance in die EU-Förderpolitik einzubinden. Inwieweit kleinere Kommunen dem Anforderungsprofil für Netzwerkarbeit entsprechen können und ob dort bereits Netzwerkkompetenzen vorhanden sind, müsste dabei in einem weiteren Forschungsprojekt untersucht werden.⁶⁹

⁶⁸ Vgl. Staatsministeriums Baden-Württemberg, Pressemitteilung vom 15. 1. 2013, abgerufen über: http://www.stm.baden-wuerttemberg.de/de/Meldungen/295459.html?referer=103611&template=min_meldung_html&_min=_stm (abgerufen am 15. 1. 2013).

⁶⁹ Vgl. Schriftliche Stellungnahme der Kommunalen Landesverbände in Baden-Württemberg zum EFRE-OP-Entwurf 2014–2020 vom 5. 11. 2012; http://www.europabuero-bw.de/info_htm/klv_stellungnahme_efre_op_entwurf.pdf (abgerufen am 15. 1. 2013).