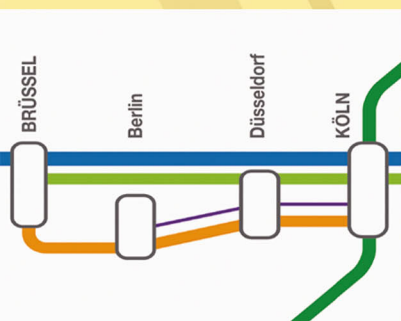


BRÜSSEL

Berlin



Die Stadt Köln als kommunaler Akteur im EU-Mehrebenensystem

Veränderte Opportunitätsstrukturen und Netzwerkpfade zur europäischen Politikgestaltung nach dem Vertrag von Lissabon

Katharina Eckert

Christoph Heuer

Herbert Schubert

Holger Spieckermann

Wolfgang Wessels

Verlag Sozial • Raum • Management

Die Stadt Köln als kommunaler Akteur im EU-Mehrebenensystem

Veränderte Opportunitätsstrukturen
und Netzwerkpfade
zur europäischen Politikgestaltung
nach dem Vertrag von Lissabon

Katharina Eckert
Christoph Heuer
Herbert Schubert
Holger Spieckermann
Wolfgang Wessels

Das Forschungsvorhaben wurde von der RheinEnergie Stiftung Jugend/Beruf, Wissenschaft gefördert.

ISBN 978-3-938038-10-9

© 2013 Verlag Sozial • Raum • Management, Köln

Fachhochschule Köln
Fakultät für Angewandte Sozialwissenschaften
Institut für Management und Organisation in der Sozialen Arbeit
Forschungsschwerpunkt Sozial • Raum • Management
Mainzer Straße 5
50678 Köln
Fax.: 0221-8275-3984

<http://www.sozial-raum-management.de>
<http://www.f01.fh-koeln.de>

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Titelblattentwurf: Holger Spieckermann

Inhalt

Abstract	6
1. Forschungsansatz und Fragestellungen	18
2. Methodisches Vorgehen	26
2.1 Qualitative Experteninterviews, Dokumenten- und Vertragsanalyse	27
2.2 Quantitative Netzwerkanalyse	28
3. Die Einbettung der Stadt Köln im EU-Mehrebenensystem: Anknüpfungspunkte für europäische Netzwerkpfade	34
3.1 Die Stadt Köln im EU-Mehrebenensystem	35
3.1.1 Anknüpfungspunkte für die Europaarbeit der Stadt Köln im EU-Mehrebenensystem	35
3.1.2 Kommunale Interessenvertretung auf europäischer Ebene	40
3.2 Die Europabetroffenheit der Stadt Köln	51
3.3 Die Bedeutung des Vertrags von Lissabon für die Europaarbeit der Stadt Köln	55
3.3.1 Die Anerkennung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts	55
3.3.2 Die Ausdehnung des Subsidiaritätsprinzips auf die lokale Ebene	56
3.3.3 Auswirkungen des Vertrags von Lissabon auf kommunales Handeln	58
4. Die Binnenstrategie der kölnener Europaarbeit	60
4.1 Die formale Ansiedlung der Europaarbeit im politisch-administrativen System der Stadt Köln	60
4.1.1 Entstehungsgeschichte des Büros für internationale Angelegenheiten der Stadt Köln	60
4.1.2 Arbeitsteilung innerhalb des Büros für internationale Angelegenheiten	61
4.1.3 Die Geschäftsanweisung Internationale Angelegenheiten der Stadt Köln – formale Anbindung des Büros für internationale Angelegenheiten nach innen und außen	62

4.2	Die Ansiedlung und Koordination von Europaarbeit in der Praxis	66
4.2.1	Europaarbeit als Querschnittsaufgabe: Zentrale Ansiedlung und Koordinationsfunktion des Büros für internationale Angelegenheiten	66
4.2.2	Dezentrale Europaarbeit	68
4.2.3	Dienstleistungsfunktion	69
4.2.4	Blick von außen – weitere Modelle der Ansiedlung von Europabüros	69
4.3	Die kölnner Europaarbeit in der Praxis	70
4.3.1	Die Europaarbeit der Stadt Köln in Netzwerken und Verbänden in der Praxis	70
4.3.2	EU-Projekte	73
4.3.3	Städtepartnerschaften	74
4.3.4	Austausch von Best-Practices	75
4.3.5	Koordination von Kontakten zu europäischen Themen	76
4.3.6	Mitarbeiterschulungen zu europäischen Themen	77
4.3.7	Aktivitäten der Bürgermeister/-innen der Stadt Köln im europäischen Kontext	80
4.3.8	Sprachkompetenz	81
4.3.9	Die Öffentlichkeitsarbeit des Büro für internationale Angelegenheiten	81
4.3.10	Interne Einflussfaktoren auf die kölnner Europaarbeit	82
4.4	Die Zusammenarbeit zu europäischen Themen innerhalb der Stadt Köln	84
4.4.1	Die formalen Verfahren der Zusammenarbeit innerhalb der Stadt Köln zu europäischen Themen	84
4.4.2	Die Zusammenarbeit innerhalb der Stadt Köln zu europäischen Themen in der Praxis	87
5.	Eine Landkarte der Netzwerkpfade von Köln nach Brüssel	99
5.1	Überblick über das Antwortverhalten der Befragungsteilnehmer	99
5.2	Ergebnisse der Netzwerkanalyse – Das Pfadnetzwerk Köln-Brüssel	105
5.2.1	Köln im EU-Mehrebenensystem – ein „Pfadnetzwerk“	111

5.2.2	Das „Pfadnetzwerk“ aus der Egoperspektive zentraler Akteure	112
5.2.3	Zentralitätsmaße	120
5.2.4	Pfaddistanzen	129
5.2.5	Teilgruppen im Pfadnetzwerk Köln-Brüssel	133
5.2.6	Analyse und Vergleich der verschiedenen Austauschdimensionen des Pfadnetzwerks	135
6.	Zusammenfassung und Diskussion der Ergebnisse	147
7.	Handlungsoptionen für die Stadt Köln und Modelle für die kommunale Europaarbeit	155
7.1	Handlungsoptionen für die Stadt Köln	155
7.1.1	Handlungsoptionen zur Verbesserung der Ressourcennutzung	156
7.1.2	Handlungsoptionen zur Verbesserung der Personalentwicklung	158
7.1.3	Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Organisationsstruktur	161
7.2	Handlungsmodelle für die Stadt Köln	166
7.2.1	Führungsmodell und Vermittlungsmodell	166
7.2.2	Einrichtung eines kölnner Büros in Brüssel	170
8.	Literatur	174
9.	Anhang	179
9.1	Fragebogen der telefonischen Erhebung	179
9.2	Interviewleitfaden der qualitativen Interviews mit kölnner Akteuren	187
9.3	Interviewleitfaden der qualitativen Interviews mit externen Akteuren	190
9.4	Glossar	193
9.5	Abkürzungsverzeichnis	195
9.6	Abbildungsverzeichnis	197

Abstract

Zunehmende Relevanz: Die wachsende Europabetroffenheit deutscher Städte

Bei der Erfüllung zentraler kommunaler Aufgaben hat die EU zunehmend an politikfeldübergreifender Bedeutung gewonnen. Es kann von einer „Hauptgefechtlinie zwischen den Kommunen und der EU“¹ bzw. von einem „Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl“² ausgegangen werden. Die Herausforderung der Kommunen besteht darin, das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung in der Europäischen Union durch dauerhafte Anstrengungen auf der nationalen und europäischen Ebene zu festigen und auszubauen. Relevante Artikel des Lissabonner Vertrags haben weitere indirekte Möglichkeiten der Einflussnahme geschaffen.

Die Beteiligung an europäischen Netzwerken ist für Kommunen zur Durchsetzung ihrer Interessen in den letzten Jahrzehnten zu einem immer bedeutenderen Faktor geworden. Einerseits stieg die Europabetroffenheit der lokalen Ebene, andererseits gibt es auf europäischer Ebene keine ausgeprägten formalen Beteiligungsmöglichkeiten für Kommunen, um im Politikgestaltungsprozess ihre Interessen zu vertreten. Eine intensive und differenzierte Netzwerkarbeit stellt eine strategische Möglichkeit dar, diesen Effekt auszugleichen.

Im Forschungsprojekt wurde eine Netzwerkanalyse für die Stadt Köln zum Thema „Europa“ durchgeführt. Die gewonnenen Informationen ergeben eine Landkarte der horizontalen und vertikalen Netzwerkpfade zwischen der Stadt Köln und der Europäischen Union. Die Erhebung wurde ausgehend von kölnen Akteuren so lange wiederholt, bis der Pfad bei wichtigen Entscheidungsträgern auf europäischer Ebene endete. Über

¹ Leitermann 2009: 4.

² Krautscheid 2009.

diese Wege versuchen kommunale Akteure an der europäischen Politikgestaltung zu partizipieren.

Analyse: Die Landkarte der Kölner Wege nach Brüssel

Die Kölner Wege nach Europa sind durch eine verwirrende Vielfalt an Kontakten und Umwegen geprägt. Politiker und Beamte sind in unterschiedlichen Formen und mit unterschiedlicher Intensität zu „Mehrebenenspielern“ geworden. In der Praxis der Europa- und Netzwerkarbeit der Stadt Köln werden diese möglichen Anknüpfungspunkte unterschiedlich stark und vereinzelt gar nicht genutzt. Deutlich wird, dass trotz guten (europäischen) Willens häufig Anreize fehlen bzw. Rahmenbedingungen die Möglichkeiten für ein stärkeres Engagement verbauen.

Europaarbeit als Querschnittsaufgabe: Zentrale Ansiedlung und Koordinationsfunktion des Büros für internationale Angelegenheiten

Innerhalb der Stadt Köln ist das Büro für internationale Angelegenheiten der Stadt Köln als Querschnittsdezernat zentral beim Amt des Oberbürgermeisters angesiedelt. Es erfüllt sowohl für den Oberbürgermeister selbst als auch für die Kölner Stadtverwaltung eine wichtige Vermittlungsfunktion, indem es Verbindungen in den europäischen und europapolitischen Raum eröffnet.

In der Geschäftsweisung Internationale Angelegenheiten ist festgelegt, dass das Büro für internationale Angelegenheiten Dienstleistungs-, Koordinierungs- und konzeptionelle Aufgaben wahrnimmt. Es ist auf die freiwillige Kooperation von Dezernent/-innen und Amtsleiter/-innen angewiesen. Momentan sind jedoch nur schwache Anreize für eine dezentrale Europaaktivität in der Stadt Köln gesetzt. Angesichts eines knappen Zeitbudgets und begrenzter finanzieller Mittel werden europäische Aktivitäten auf der Prioritätenliste herabgestuft.

Dezentrale Europaarbeit: Deutliche Unterschiede

Das Büro für internationale Angelegenheiten ist für die administrative Abstimmung in europäischen Fragen zuständig. Hierunter fallen die Betreuung und Unterstützung von allen Außenkontakten der Stadt Köln im Rahmen von Städtepartnerschaften oder der Austausch von Best-Practices für die gesamte Stadtverwaltung. Die Treffen werden im Büro für internationale Angelegenheiten inhaltlich vorbereitet und teilweise durch die Teilnahme von Mitarbeiter/-innen des Büros unterstützt. Diese Funktion hat Eingang in die Verwaltungspraxis gefunden. Im Rahmen der Untersuchung wurde von den Befragten immer wieder berichtet, dass es große Unterschiede zwischen den Dezernaten, Ämtern und sogar Abteilungen gebe, was die Unterstützung von Europaaktivitäten angeht.

Bedeutung des Europabüros für die Netzwerkarbeit der Stadt Köln

Die zentrale Position des Büros für internationale Angelegenheiten und die damit einhergehende Vermittlerrolle (herstellen von Verbindungen) sind für die Kölner Stadtverwaltung grundsätzlich als positiv für die notwendige Europaarbeit zu bewerten. Es werden verschiedene Gruppen innerhalb des thematischen Netzwerks „Europa“ verbunden; damit überbrückt das Büro für internationale Angelegenheiten sogenannte strukturelle Lücken. Diese „Lücken“ sind Bereiche im Netzwerk, in denen Verbindungen und überbrückende Beziehungen ohne das Büro für internationale Angelegenheiten fehlen würden.³ Es nimmt insofern innerhalb der Stadt Köln eine wichtige Maklerposition wahr, die als gute Ausgangsposition für Kooperationsprozesse gelten kann. Allerdings birgt das Alleinstellungsmerkmal im Innern der Kölner Stadtverwaltung aber auch die Gefahr eines „Flaschenhals“-Effektes, weil der gesamte Informationsfluss und Ressourcenaustausch nur über das Büro läuft (vgl. Abbildung 9) und diese Funktion als Alibi für Untätigkeit dient.

³ Siehe Glossar

Mit Blick auf europäische Themen gehören zu den zentralen Kontakten des Büros für internationale Angelegenheiten auf regionaler Ebene vor allem der Deutsche Städtetag und die NRW-Landesregierung; über sie führen indirekte Wege in das europäische Mehrebenensystem. Ein wichtiger Anknüpfungspunkt ist auf der Landesebene die Abteilung Europa und Internationale Angelegenheiten des Ministeriums für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes Nordrhein-Westfalen. Hier findet sowohl zwischen dem Büro für internationale Angelegenheiten und den beiden Institutionen als auch zwischen der Landesregierung und dem Deutschen Städtetag ein reger Austausch statt. Die Mitglieder dieser drei Institutionen treffen sich in Zeiträumen zwischen vier Wochen und drei Monaten und der Informationsaustausch ist eher ausgeglichen, d. h., die Akteure versorgen sich gegenseitig mit Informationen.

Innerstaatlich haben die Kommunen ihre Beteiligungsmöglichkeiten an europäisch ausgerichteten Problemverarbeitungsprozessen nur in begrenztem Umfang auf- und ausgebaut. Zwar wird den Kommunen eine Unterrichtung durch die Bundesregierung in europäischen Fragen zugestanden, diese Teilnahmemöglichkeit wird jedoch kaum genutzt. Der Bundesrat hat den Kommunen dagegen keine Mitwirkungsrechte eingeräumt. Für die Stadt Köln spielen Kontakte auf Bundesebene eine untergeordnete Rolle.

Wichtigster Adressat kommunaler Lobbyaktivitäten auf europäischer Ebene ist die Europäische Kommission. Sie hat das Monopol auf Gesetzesinitiativen und ist aufgrund ihres vergleichsweise schlanken Administrationsapparates auf Expertenwissen und Lobbyisten angewiesen. Da die kommunale Ebene später für die Ausführung der Rechtsvorschriften zuständig ist, ist es für die Kommission von besonderem Interesse durch frühe Einbeziehung der Interessensvertreter die Akzeptanz von Gesetzesinitiativen zu erhöhen. Über den Deutschen Städtetag können auf dem indirekten Weg sowohl das Büro für internationale Angelegenheiten als

auch Mitglieder der Kölner Stadtverwaltung Akteure der Europäischen Kommission erreichen. Für die Kölner Stadtverwaltung lohnt sich der direkte Pfad über ihr für Europakontakte zuständiges Büro, da es auch unmittelbare Zugänge zu Akteuren der Europäischen Kommission besitzt. Neben der direkten Verbindung zur Europäischen Kommission unterhält das Büro für internationale Angelegenheiten auf europäischer Ebene vor allem Beziehungen zur Regionalvertretung der Kommission in Bonn und zu Akteuren europäischer Netzwerke und Verbände – allen voran EURO-CITIES und POLIS, über die indirekt weitere Akteure in der Europäischen Kommission erreicht werden können.

Weitere Kontakte suchen Kommunen unmittelbar zum Europäischen Parlament, denn es hat im Lauf der Zeit vertragliche Beteiligungsrechte hinzugewonnen. In dem sogenannten „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ nimmt es zusammen mit dem Rat eine zentrale Position ein. Von der Stadt Köln werden Beziehungen zu Abgeordneten des Europäischen Parlaments dagegen nicht so hoch eingeschätzt.

Erstmals vertraglich formalisierte Beteiligungsmöglichkeiten für deutschen Kommunen bietet auch der Ausschuss der Regionen (AdR), in dem sie durch drei Vertreter der deutschen kommunalen Spitzenverbände vertreten sind. Für die Stadt Köln ergab die Befragung allerdings, dass der AdR für lokale Akteure keinen zentralen Anknüpfungspunkt darstellt und sich ein strukturelles Loch zu diesem Beteiligungsfeld abzeichnet.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Stadt Köln eine ausdifferenzierte Vernetzungsstrategie verfolgt. Es bestehen direkte Verbindungen nach Brüssel und zugleich können die europäischen Akteure ohne große Umwege auch indirekt über Dritte erreicht werden.

Die Netzwerke differieren je nachdem, welche Funktion der Kontakt erfüllen soll. Mögliche Funktionen sind Informationsgewinnung und Informationsverbreitung, Kenntnis der Rechtslage, Einflussnahme auf europapolitische Entscheidungen, Herstellung von Kontakten nach Brüssel. Für die verschiedenen Funktionen werden Kontakte zu jeweils verschiedenen Akteuren gepflegt.

Vorschläge zum Ausbau des Wegenetzes

Die kurzen Pfaddistanzen und die Pluralität der Zugangswege der Stadt Köln zu Akteuren, die Verbindungen nach Brüssel garantieren, sind als nützlich zu bewerten. Denn mit steigenden Distanzen und mit steigender Abhängigkeit von einzelnen Kontakten erhöht sich die Störanfälligkeit beim Transfer von Informationen. Der Optionenreichtum vieler indirekter Beziehungen fördert die Effizienz eines Netzwerkes und minimiert die Gefahr, wichtige Akteure bei Ausfall eines Akteurs nicht mehr erreichen zu können. Für Strategien zum Ausbau der europapolitischen Aktivitäten sind Anreize zu setzen, die Möglichkeiten nicht nur auszubauen, sondern auch zu nutzen.

Vorschläge zum internen Ausbau des Wegenetzes

Anerkennung von Mitarbeiterschulungen zu europäischen Themen

Das Personalamt und das Büro für internationale Angelegenheiten bieten halbjährlich Schulungen zu EU-Themen an, vor allem zum Bereich Fördermöglichkeiten, aber auch zum politischen System der EU. Die Teilnahme ist freiwillig. Das Angebot wurde zunächst gut angenommen, später flachte das Interesse aber ab: Mögliche Gründe sind eine Sättigung der interessierten Verwaltungsmitarbeiter(innen) mit Europathemen und die Finanzsituation, die eventuell dazu führt, dass in der Verwaltung keine Ressourcen mehr in die Beantragung von EU-Projekten investiert werden. Ein weiterer Grund kann das Fehlen von Gratifikationen und Anerkennungen für diejenigen sein, die Europakompetenzen erwerben und diese dann auch nutzen.

Europazertifikat zur Stärkung der dezentralen Europakompetenz

Für eine gut funktionierende Europaarbeit ist es nicht nur wichtig, die strukturellen Möglichkeiten zu schaffen und die nötigen Ressourcen be-

reitzustellen, sondern auch die Mitarbeiter/-innen der Stadtverwaltung zu motivieren und zu schulen, d. h. eine Europakompetenz dezentral in allen Ressorts aufzubauen und zu fördern. Vor allem fehlende Sprachkenntnisse wurden mehrfach als Grund für eine eher ablehnende Haltung in der Mitarbeiterschaft gegenüber europäischen Projekten genannt. Angebotene Schulungen wie „Europa am Arbeitsplatz“ scheiterten bisher am Teilnahmemangel.

Um diesen Effekten entgegenzuwirken, können durch die Einführung eines „Europazertifikats“ Anreize gesetzt werden. Das Europazertifikat kann von einzelnen Personen, nicht jedoch von Ämtern oder Dezernaten erlangt werden. Es empfiehlt sich, das Europazertifikat fest in der Personalentwicklung der Stadt Köln zu verankern und zu einem etablierten Bestandteil in der Laufbahnentwicklung zu machen. Bestandteile können u. a. die Schulung zu europäischen Themen, der Erwerb von Sprachkompetenz, die Beantragung von EU-Projekten, die aktive Mitarbeit in europäischen Netzwerken, ein Aufenthalt in Brüssel bei relevanten Institutionen und Netzwerken sowie die aktive Mitwirkung in der internationalen Runde sein. Allerdings muss ein solches Zertifikat auch einen Nutzen für die einzelnen Organisationseinheiten haben, damit diese ihre Mitarbeiter(innen) anhalten, das Zertifikat zu erwerben. Es wird ein gezielter Aus- und Aufbau der dezentralen Europakompetenz sowie einer verbindlichen Europastruktur in der Verwaltung empfohlen.

EU-Projekte

Die Projekte werden vom Büro für internationale Aufgaben koordiniert und begleitet, die Projektarbeit selbst findet in den Fachämtern statt. Neben der Frage, ob ein Projekt politisch gewollt ist und den Zielen der Stadt nützt, spielen vor allem die personellen Ressourcen zur Antragstellung und Durchführung sowie auch die Finanzierungsmöglichkeiten des notwendigen Eigenanteils eine große Rolle. Bemerkenswert ist, dass trotz einer steigenden Europäisierung des kommunalen Handelns und trotz der Möglichkeit, finanzielle Unterstützung für Vorhaben der Stadt zu ge-

winnen, die Zahl der Beantragungen von EU-Projekten in der letzten Zeit wegen Ressourcenmangel rückläufig ist.

Koordination von Kontakten zu europäischen Themen

Um koordinierend tätig sein zu können, ist es für das Büro für internationale Angelegenheiten wichtig, über alle europarelevanten Aktivitäten von Rat und Verwaltung informiert zu sein. Die Koordination der Außenkontakte hat zwei zentrale Aspekte: Einer ist das Nachhalten der insgesamt bestehenden Kontakte der Stadt Köln nach außen, der andere betrifft die inhaltliche Koordination der äußeren Vertretung der Stadt Köln. Das Büro ist auch bei der Erfüllung dieser Koordinationsfunktion auf das Engagement der dezentralen Verwaltungseinheiten angewiesen. Es gibt bislang kein einheitliches und transparentes System, mit dem Kontakte kontinuierlich nachgehalten werden.

Neugestaltung der Arbeits- und Kompetenzaufteilung im Büro für internationale Angelegenheiten

Die Europaarbeit der Stadt Köln wird durch fehlende finanzielle, personelle und zeitliche Ressourcen erschwert. Im Arbeitsalltag des Büros für internationale Angelegenheiten führt die Zusammenlegung von Europaarbeit und von Betreuung der Städtepartnerschaften zwar zu den gewünschten Synergieeffekten, gleichzeitig überlagern sich aber die Europa- und Netzwerkarbeit mit der Arbeit in den Städtepartnerschaften. Dies ist besonders problematisch, da durch eine geringere Akquisition von EU-Projekten der Stadt auch finanzielle Mittel verloren gehen.

Zur Entlastung des Büros für internationale Angelegenheiten wird empfohlen, bei der Arbeitsteilung der Mitarbeiter(innen) des Büros Arbeitsschwerpunkte für europäische Netzwerkarbeit und für Städtepartnerschaften zu bilden. So können die bestehenden Mitgliedschaften in europäischen Netzwerken und bestehende Kontakte effizient genutzt wer-

den. Die Neustrukturierung könnte im Rahmen der vom Stadtvorstand beschlossenen Entwicklung einer Kölner „Europa 2020-Strategie“ geschehen. Hierdurch könnte sich die Stadt Köln auch Wettbewerbsvorteile sichern.

Austausch zur Europaarbeit innerhalb Kölns fördern

Die Internationale Runde ist das zentrale Koordinationsgremium für die Abstimmung von zentraler und dezentraler Europaarbeit in Köln; allerdings hat sie seit zwei Jahren nicht mehr getagt. Ein Austausch zu europäischen Themen findet zurzeit (Herbst 2012) zwischen dem Büro für internationale Angelegenheiten und einzelnen Teilen der Verwaltung nur punktuell anlassbezogen statt. Dies kann zu einer Steigerung der Arbeitsbelastung und damit zu Engpässen im Büro für internationale Angelegenheiten führen. Zur Förderung des Austausches über Europaarbeit innerhalb der Stadt Köln wird empfohlen, die Internationale Runde und die Facharbeitskreise, wie in der Geschäftsanweisung für Internationale Angelegenheiten festgelegt, zu reaktivieren und in einen kontinuierlichen Arbeitsrhythmus zu bringen. Auch die Position der Europabeauftragten in den verschiedenen Ämtern sollte verbindlich implementiert und gestärkt werden.

Vorschläge zum externen Ausbau des Wegenetzes

Netzwerkarbeit fördern und dezentral zugänglich machen

Die Mitarbeit in europäischen Netzwerken ist bei den Mitarbeiter/-innen des Büros für internationale Angelegenheiten und auch insgesamt in der Kölner Verwaltung unterschiedlich stark ausgeprägt. Bei der Vertretung kommunaler Interessen auf europäischer Ebene wird eine gute Vernetzung und das Vertreten einer gemeinsamen Position von vielen Partnern als vorteilhaft angesehen. Zur Vertretung von Kölner Interessen auf europäischer Ebene wird ein Ausbau der dezentralen Netzwerkaktivität empfohlen.

Netzwerkressourcen von nicht-städtischen Akteuren nutzen

Die vorgefundene Vernetzung verläuft relativ enggeführt über einschlägige Institutionen. Die Netzwerke anderer Kölner Akteure – z. B. Stadtwerke/ RheinEnergie, zivilgesellschaftliche Verbände, Wirtschaftsunternehmen, Projekte der Universität oder parteipolitische Gremien – spielen bisher kaum eine Rolle. Die Chancen dieser bisher nicht berücksichtigten Pfade sollten daher aktiv in die Europaarbeit der Stadt mit einbezogen und genutzt werden. Hierzu wird empfohlen, die zivilgesellschaftlichen, politischen, wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Potenziale zu erkunden und in einer Kölner Initiative – wie dem Netzwerk Daseinsvorsorge – zu bündeln.

Darüber hinaus wird eine europabezogene Stärkung der Beziehungen und der Kooperation vor allem mit der NRW-Staatskanzlei und mit dem Deutschen Städtetag – wegen der guten Anbindung der beiden Institutionen an das EU-Mehrebenensystem – empfohlen. Da sich unter den wichtigsten Kontakten des Büros für internationale Angelegenheiten zwar Akteure aus der Europäischen Kommission befanden, nicht jedoch aus dem Europäischen Parlament und dem Ausschuss der Regionen, können die Beziehungen zu diesen Institutionen als ausbaufähig erachtet werden.

Best-Practices: Expertise anderer Städte nutzen

Ziel beim Austausch von Best-Practices ist es, möglichst viel Know-how und Expertise zu fachspezifischen Themen aus den Netzwerken und Partnerstädten in die Stadt Köln zu holen. Dies wird von den Befragten als Nutzen für die Stadt Köln eingeschätzt. Bei vielen der von den Befragten genannten Beispiele wurde die Stadt Köln von anderen Städten um Unterstützung und um den Austausch von Best-Practices angefragt. In umgekehrter Richtung wird der Austausch vergleichsweise selten angefragt. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, die Möglichkeiten zum Aus-

tausch von Best-Practices auszubauen, vor allem um Expertise in speziellen Fachbereichen nach Köln zu holen.

Einrichtung eines Kölner Büros in Brüssel

Für die strategische Weiterentwicklung der Europaarbeit der Stadt Köln ist die Einrichtung eines Büros in Brüssel intensiv zu diskutieren. Ein solches Büro kann den Zugang zu europäischen Akteuren und Netzwerken vereinfachen. Es muss allerdings genau darauf geachtet werden, welche Ziele ein externes Büro verfolgen soll und wie diese Arbeit zu optimieren ist.

Die **Vorteile** eines Kölner Europabüros in Brüssel resultieren aus der räumlichen Nähe zu einflussreichen Europapolitiker/-innen und Vertreter/-innen anderer Kommunen. Durch eine häufigere persönliche Interaktion vor Ort wäre eine intensivere Kontaktpflege möglich. Auch der zeitliche Aufwand und die aufzuwendenden Reisekosten für die Kontaktpflege ließen sich durch eine direkte Präsenz in Brüssel minimieren. Die Nähe zu den europäischen Institutionen, zu anderen Regional- und Kommunalvertretern aus der gesamten Europäischen Union und zu den europäischen Fachnetzwerken stellen den Mehrwert eines Büros direkt in Brüssel dar. Das Lobbying für Themen bei europäischen Institutionen, die für die Stadt Köln relevant sind, könnte so möglicherweise effizienter betrieben werden. Ein weiterer Vorteil wäre die Möglichkeit der Weiterbildung von Mitarbeiter/-innen der Stadt Köln direkt vor Ort. Europakompetenzen in bestimmten Fachbereichen könnten direkt im Austausch mit europäischen Praktiker/-innen vermittelt werden. Mitarbeiter(innen) der Dezernate könnten für einige Monate zu fachspezifischen Themen im Brüsseler Büro eingesetzt werden und so für ihre Arbeit gewinnbringendes Know-how erwerben und Kontakte knüpfen. Durch ein Kölner Europabüro in Brüssel – oder eine Bürogemeinschaft mit anderen Städten – würde es möglich, Mitglieder der Kölner Stadtverwaltung für eine bestimmte Zeit in diesem Büro hospitieren zu lassen. Dies würde die Europakompetenzen – und eventuell auch das Europa-Interesse – der Verwaltungsmitglieder stärken und die Anzahl kompetenter Europa-Akteure in den einzel-

nen Dezernaten erhöhen. Die Büros der Landesvertretung in Brüssel und der kommunalen Spitzenverbände bieten solche Möglichkeiten bereits an.

Für den **Aufbau** eines solchen kölnischer Büros in Brüssel bestehen verschiedene Möglichkeiten. Es kann ein eigenständiges kölnischer Büro in Brüssel eingerichtet werden, das die europabezogenen Kontakte der Stadt Köln in Brüssel pflegt und kölnischer Interessen vertritt. Das Europabüro in der kölnischer Stadtverwaltung bildet den lokalen Counterpart; es stünde mit den Mitarbeiter/-innen in Brüssel ständig in Kontakt und könnte die aus Brüssel zugelieferten Informationen mit den internen Informationen und Anfragen verknüpfen. Statt eines permanenten Zweitbüros in Brüssel kann auch die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, einzelne Mitarbeiter/-innen des lokalen Büros für internationale Angelegenheiten nach dem Rotationsprinzip und zeitlich befristet zu europäischen und europabezogenen Institutionen in Brüssel zu entsenden. Zur effizienten Gestaltung eines Büros in Brüssel könnte auch eine Bürogemeinschaft in Erwägung gezogen werden. Es böte sich die Zusammenarbeit mit anderen Städten zu Themenschwerpunkten gemeinsamer Europabetroffenheit an. Interessen in bestimmten Themenbereichen könnten so tiefgehend bearbeitet, früh gebündelt und mit Nachdruck vermittelt werden, wenn Synergieeffekte genutzt werden. Die gemeinsame Nutzung von Räumen und technischen Infrastrukturen senkt die Kosten für die Einrichtung eines Büros in Brüssel.

Voraussetzungen für die erfolgreiche Arbeit eines externen Europabüros sind eine sehr enge Anbindung an die kölnischer Stadtverwaltung und aktive Europabeauftragte in den verschiedenen Dezernaten und Fachbereichen, aber auch intensive Kontakte zu relevanten Akteuren aus der Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft Kölns. Ohne eine starke Rückkoppelung zu kompetenten europapolitischen Strukturen in Köln würde ein externes Büro allein wirkungslos bleiben, es bestünde dann

sogar die Gefahr einer Verselbständigung. Bei Berücksichtigung dieser Randbedingungen kann die Einrichtung eines Kölner Europabüros in Brüssel auf längere Sicht empfohlen werden.

Ausblick

Die Ergebnisse der Untersuchung von Kölns Wegen im EU-Mehrebenensystem zeigen, dass unter den beiden Prämissen der steigenden Europa-betroffenheit einerseits und der Knappheit an finanziellen und personellen Ressourcen andererseits eine intensive Auseinandersetzung mit den Bedingungen und Möglichkeiten für kommunale Europaarbeit notwendig ist. Nicht nur für kommunale Akteure sondern auch für die EU-Forschung ist es von Relevanz, die verschiedenen Ausgestaltungen von kommunaler Europäisierung und Organisation von Europaarbeit zu erfassen und zu bewerten. Hierzu könnten die Ergebnisse dieses Forschungsprojektes über die Stadt Köln in Zukunft gewinnbringend mit der Erforschung anderer nordrhein-westfälischer, deutscher und europäischer Städte verknüpft werden. Spätestens mit Blick auf die mittelfristigen Finanzplanung der EU ab 2014 sowie auf das dann neu gewählte Europäische Parlament und auf die neu besetzte Kommission sollte die Strategiedebatte intensiviert werden.

1. Forschungsansatz und Fragestellungen

Der Forschungsansatz verknüpft die Governance- und Netzwerkanalyse und untersucht zu erwartende Mehrebenenprozesse als Fusion mehrerer quasi-staatlicher Handlungsebenen. Das Forschungsprogramm wird von einem Satz an Fragen geleitet, die zur Orientierung in dem Untersuchungsfeld Erwartungen über die möglichen Auswirkungen und Reaktionsmuster formulieren.

Zur Governanceperspektive

In dem – im letzten Jahrzehnt intensiv entwickelten – Governance-Ansatz⁴ spielen drei Aspekte eine zentrale Rolle: (a) die Bedeutung hierarchischer Strukturen nimmt ab und dezentrale Verantwortungsstrukturen gewinnen an Bedeutung; (b) die Kooperation staatlicher, privater und gesellschaftlicher Akteure erfasst Sektoren, Ressorts und Organisationen; (c) die Steuerung erfolgt in einem Prozess der Interaktion unter den Akteuren, die sich kontinuierlich über gemeinsame Problemdefinitionen und Handlungsziele verständigen⁵. Politische Steuerungsprozesse werden daher nicht mehr nur streng hierarchisch aufgefasst, der Governance-Begriff betont vielmehr die gegenseitigen Abhängigkeiten der Akteure und distanziert sich von der traditionellen Staatsfixierung⁶. Moderne Kooperationsstrukturen der Governance sind somit an einen Netzwerkmodus gebunden, der weder eine starke vertikale Hierarchisierung noch eine starke horizontale Sektorenabgrenzung beinhaltet. Die Interdependenzen finden Ausdruck in horizontaler interorganisatorischer Kooperation und Koordination sowie in entsprechenden vertikalen Steuerungsformen. Die entstandenen Entscheidungsprozesse basieren auf Verhandlungen und Abstimmungen, in die alle relevanten Akteure aus Politik und gesellschaftlichen Feldern über mehrere Ebenen hinweg – von der kommunalen bis zur europäischen Ebene – einbezogen sind. Nach diesem Verständnis tritt der Staat als zentrales Steuerungszentrum zurück. Indem er zum Ko-Akteur in einem informellen und formellen Verhandlungsnetz von staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren wird, verbessert sich insbesondere für kommunale Akteure die Erreichbarkeit der europäischen Ebene. Gleichwohl wird bei den Governance-Analysen auch der für das

⁴ Vgl. Diedrichs/Reiners/Wessels 2010; Peters/Pierre 2009.

⁵ Vgl. Fürst/Zimmermann 2005.

⁶ Vgl. Benz 2004.

EU-System deutlich erkennbare „shadow of the hierarchy“⁷ erkennbar: In der letzten Instanz kann der Gerichtshof der Europäischen Union verbindlich Recht sprechen.

Zur Netzwerkperspektive

Diese Entwicklungen korrespondieren mit einer Zunahme von Interdependenzen durch Vernetzung. Manuel Castells beschreibt die gesellschaftliche Konfiguration im Übergang zum Weltsystem des 21. Jahrhunderts als „Netzwerkgesellschaft“, die von einer komplexen Architektur vielfältiger Beziehungen zwischen Netzwerken – informationstechnologisch verstärkt – geprägt wird.⁸ Die langen Netzwerkketten repräsentieren offene Strukturen, die expansionsfähig über nationalstaatliche Grenzen hinweg neue Knoten integrieren, wenn diese die Kommunikationscodes des Vernetzungsflusses beherrschen. Mit der Globalisierung weitet sich diese Konfiguration aus und integriert stufenweise neue Beziehungsfelder. So werden die lokal, regional und national strukturierten Netzwerke im Prozess der Integration europäischer Staaten um eine europäische Netzstufe erweitert. Die beteiligten Akteure wie zum Beispiel die Kommunen ziehen aus der Netzeinbindung den Vorteil, ihre Ressourcen bündeln, ihre Kapazitäten verknüpfen und ihr Leistungsspektrum erweitern zu können. Netzwerken als Tätigkeit steht daher in einer engen Beziehung zum Governance-Begriff. Netzwerkketten als offene Beziehungsstrukturen generieren Sozialkapital.⁹ Verschiedene Arten von Tauschhandlungen und Kontrollübertragungen erfolgen in Governance-Netzwerken meistens in der Form von Vertrauensbeziehungen und Rechtsallokationen per Konsens. Dabei nehmen die Beziehungen selbst den Charakter von Ressourcen für die beteiligten Akteure an.¹⁰ Coleman

⁷ Héritier/Lehmkuhl 2008.

⁸ Castells 2001: 528.

⁹ Vgl. u.a. Putnam 1993.

¹⁰ Coleman 1991: 389.

interpretiert diese sozialstrukturellen Ressourcen als Kapitalvermögen für die Akteure.¹¹

Die lokalen Akteure geraten zunehmend in den Sog überregionaler und globaler Netzwerke, gleichzeitig suchen sie aber auch eigene Mitgestaltungsmöglichkeiten (*pull* und *push Effekte*). Sie sind immer stärker überregionalen Beziehungen verpflichtet, dies wird nicht zuletzt durch die zunehmende Bedeutung der europäischen Institutionen gefördert.¹² Während kleinräumige, stadtteilbezogene Netzwerke sich durch eine soziale Kohäsion und Kooperationsdichte auszeichnen¹³, basieren stadtweite und regionale Netzwerke vermehrt auf richtungsoffenen Beziehungsstrukturen, die bei Kooperationsbedarf aktiviert werden können¹⁴. Dies kann auch als ein Erfolgsfaktor für Nationalstaatsgrenzen übergreifende europäische Netzwerke betrachtet werden. So ist in Europa ein Trend zur Bildung von Netzwerken als neue Organisationsform zu beobachten¹⁵, um die Auswirkungen globaler Politik für lokales Handeln abzufedern.

Zu Mehrebenen-Fusionsprozessen

Zur Untersuchung der Dynamik im Mehrebenensystem und den damit verknüpften Netzwerken wird der Ansatz der Fusionsthese genutzt.¹⁶ Die Fusionsthese unterstreicht die Bedeutung einiger grundlegender Dilemmata für die Entwicklung europäischer Integration: Mitgliedstaatliche Regierungen sehen demnach einerseits die Notwendigkeit effektiver zwischenstaatlicher Zusammenarbeit angesichts globaler Abhängigkeiten („Problemlösungsinstinkt“), fürchten aber andererseits einen allzu großen Souveränitätsverlust in der Schaffung überstaatlicher Institutionen („Sou-

¹¹ Coleman 1991: 392.

¹² Vgl. Cooke 1995.

¹³ Schubert/Spieckermann 2002.

¹⁴ Schubert/Fürst u.a. 2001.

¹⁵ Vgl. Schubert 2008.

¹⁶ Vgl. Hofmann/Wessels 2008; Wessels 2005.

veränitäsreflex“). Resultat dieses Interessenkonflikts ist eine wachsende Komplexität des EU-Systems, die dem konfliktreichen Streben nach gesteigerter Effizienz, Effektivität und Legitimität unter gleichzeitiger Beibehaltung größtmöglicher nationalstaatlicher Souveränität geschuldet ist. Das EU-System ist in der Konsequenz geprägt von einer Parallelität einflussreicher unabhängiger Institutionen (wie der Europäischen Kommission und dem Europäischen Gerichtshof) und weiterhin existierenden weitreichenden Möglichkeiten (national-) staatlicher Einflussnahme auf europäische Politikgestaltung.

Das politische System der EU ist in seiner spezifischen Ausprägung ein Mehrebenensystem, in dem staatliche und politische Akteure mehrerer Ebenen auf mehreren Ebenen an der Entscheidungsfindung beteiligt sind und auf diese einwirken. In diesem Mehrebenensystem findet eine Verlagerung der Problemverarbeitung, der Kompetenzzuweisung sowie des Ressourceneinsatzes hin zur europäischen Ebene statt,¹⁷ die eine Europäisierung sowohl der politischen Prozesse als auch der Politikinhalte und des Akteursverhaltens fördert.¹⁸ Die zunehmende Bedeutung der europäischen Ebene in der Herstellung verbindlicher politischer Entscheidungen in Europa führt demnach dazu, dass neben den mitgliedstaatlichen Regierungen Akteure anderer – so auch der regionalen und der kommunalen – Ebenen verstärkt Zugang zu europäischen Politikgestaltungsprozessen suchen. Diese Verflechtungen im politischen Mehrebenenprozess bilden die Basis für „Policy-Netzwerke“, die die Wahrscheinlichkeit einer effektiven Problemverarbeitung in verbundenen Verhandlungssystemen erhöhen. Sie erstrecken sich vertikal „über verschiedene Ebenen des politisch-administrativen Systems, auf der Horizontalen reichen sie von legislativen und exekutiven Institutionen und Interessenverbänden bis tief in die Gesellschaft hinein“¹⁹, fungieren als Kommunikations- und Interaktionsmechanismen und bilden wichtige Strukturen der Kooperation öf-

¹⁷ Vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003; Wessels/Rometsch 1996.

¹⁸ Vgl. u.a. Risse/Green Cowles/Caporaso 2001; Börzel/Risse 2000.

¹⁹ Windhoff-Héritier 1987: 45.

fentlicher und privater Akteure bei der politischen Problemverarbeitung.²⁰

Es wird geprüft, inwieweit vom Vertrag von Lissabon neue bzw. weitere Anreize in Richtung eines Fusionsprozesses ausgehen, bei dem Zuständigkeiten aller Ebenen zunehmend „geteilt“ (*shared* und *pooled*) werden, und die Kommunen möglicherweise zunehmend zu einem aktiven Mitspieler in einem vielfach gebündelten und zunehmend unüberschaubaren Politikprozess werden. Die Verfahren werden danach – unter der komplexen Mitwirkung von Akteuren der kommunalen, regionalen, nationalen und europäischen Ebene – unübersichtlich verschmolzen, so dass aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger als Adressaten staatlicher Politik politische Verantwortlichkeit kaum noch eindeutig zugeordnet werden kann.

Drei zentrale Annahmen bilden die Ausgangspunkte des Forschungsansatzes:

- Eine Kommune wie die Stadt Köln war als Gebietskörperschaft immer schon komplexen politisch-strukturellen Kontexten ausgesetzt. Im nationalen Kontext war sie dagegen eher als hierarchische Bürokratie organisiert, die in einer relativ stabilen Welt überwiegend standardisierte Routinehandlungen vollzog. In der Gegenwart nimmt die Komplexität zu, weil einerseits europäische Rahmensetzungen und andererseits das Handeln von Kommunen in anderen europäischen Ländern für das lokale Handeln an Bedeutung gewinnen. Vor diesem Hintergrund wurde insgesamt in den Blick genommen, wie die Stadt Köln Netzwerke und Verbindungslinien über die föderalen nationalen Ebenen hinaus bis auf die europäische Ebene entwickelt und pflegt.²¹ Mit Blick auf diese Entwicklungen ist bei der Bestands-

²⁰ Vgl. Wilkesmann 1995: 52.

²¹ Vgl. Eckert/Wessels 2010; Pfisterer 2009; Alemann/Münch 2006; Münch 2006a; Wessels 2000.

aufnahme des Forschungsstands zur „Multi-level Governance“ eine überwiegende Konzentration auf Regionen²² zu konstatieren. Arbeiten explizit zu kommunaler Politik finden sich weitaus seltener.²³

- Im EU-Mehrebenensystem besteht – auch mit dem Vertrag von Lissabon – eine unklare Verteilung von Aufgaben zwischen den Ebenen, was zu einer hohen Dynamik im Erscheinungsbild führt. Es findet ein Wechsel von hierarchischer, staatszentrierter Steuerung hin zu nicht-hierarchischer Koordination von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren auf allen Ebenen statt.²⁴ Das EU-Mehrebenensystem hat den Charakter eines stark verflochtenen, dynamischen Verhandlungssystems. Die Kommunen bilden dabei eine weitere, bislang nur wenig erforschte Ebene mit spezifischen Formen von Governancestrukturen.²⁵
- Die Konsequenzen des Vertrags von Lissabon für die Kommunen und die Kommunalpolitik sind bislang nicht erforscht. Es gibt zwar eine Reihe von Stellungnahmen und Grundsatzpapieren von politischen Parteien und Interessensverbänden, die deutliche Zielkonflikte, Rechtsunsicherheiten und widersprüchliche Erwartungen thematisieren. Tiefenscharfe wissenschaftliche Untersuchungen zu diesem Themenkomplex fehlen jedoch. Bisherige Analysen der erwarteten Auswirkungen des Vertrags von Lissabon konzentrieren sich vornehmlich auf die europäische und nationale Ebene der Politikgestaltung.²⁶

Ausgehend von den Ausgangspunkten und Desiderata werden zwei komplementäre Betrachtungswinkel eingenommen, um die entsprechenden Untersuchungsräume zu lokalisieren:

Mehrebenenstrategie

Welche Mehrebenenstrategien hat die Stadt Köln entwickelt, um formalisierte Einflussmöglichkeiten und informelle Interessensvertretungen

²² Vgl. Conzelmann/Knodt 2002; Hesse 1996; Bullmann, 1994.

²³ Vgl. Alemann/Münch 2006; Henneke 2002; 1999.

²⁴ „Governance without Government“, vgl. Diedrichs/Reiners/Wessels 2010; Benz 2007; Bache/Flinders 2004; Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004; Hooghe/Marks 2001.

²⁵ Vgl. Pfisterer 2009; Heinelt 2004.

²⁶ Vgl. Hofmann/Wessels 2008.

(Netzwerke) auf Länder-, Bundes- und EU-Ebene zu nutzen? Welche horizontalen und vertikalen Netzwerke werden geknüpft, um einen Lernprozess zu initiieren und Einflusspfade aufzubauen? So ist die Stadt Köln beispielsweise seit 1993 aktives Mitglied im Städtenetzwerk EUROCITIES mit dem Subnetzwerk TELECITIES, pflegt zahlreiche Städte- und Schulpartnerschaften, beteiligt sich regelmäßig an interkulturellen Begegnungen und Jugendprojekten, nutzt u.a. Netzwerke wie Global Cities Dialogue oder POLIS als kommunale Interessenverbände gegenüber EU-Institutionen und Foren des interkommunalen Austausches.²⁷ Wichtige Indikatoren sind hier die Beteiligung kommunaler Akteure in der Vernetzung außerhalb der Kommune in Anzahl, Intensität und der Qualität der Kontakte sowie die Identifizierung von zentralen Knotenpunkten.

Binnenstrategie

Welche Binnenstrategien hat die Stadt Köln bisher entwickelt, um an die Governancestrukturen im EU-Mehrebenenmodell Anschluss zu finden? Gibt es Unterschiede zwischen verschiedenen Politikfeldern? Inwieweit werden die kommunalen Verwaltungsstrukturen angepasst, um für diese Entwicklungen besser gewappnet zu sein? Von besonderem Interesse ist dabei, ob eine sektoren- oder dezernatsübergreifende Vernetzung innerhalb der kommunalen Verwaltung erfolgt. Mit Blick auf die veränderte vertragliche Ausgangslage wird geprüft, ob und gegebenenfalls welche Veränderungen in der Binnenstrategie zu beobachten sind.

²⁷ Vgl. Wolf 2006.

2. Methodisches Vorgehen

Im Rahmen einer explorativen Projektphase zur Sondierung des Feldes wurde u.a. 2011 eine Expertenrunde durchgeführt, in deren Rahmen mit Akteuren aus der Kölner Stadtverwaltung, dem Rat der Stadt Köln, dem Büro für internationale Angelegenheiten der Stadt Köln, der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, dem Deutschen Städtetag und den Stadtwerken Köln über das Forschungsvorhaben diskutiert wurde.

Im Ergebnis waren sich die Experten darüber einig, dass die kommunale Ebene der Stadt Köln sehr stark sowohl in ihrer politischen Eigenverantwortung, als auch als ausführende Instanz von europapolitischen Themen, Richtlinien und Anweisungen betroffen ist. Besonders betroffene Politikfelder zeichneten sich in der Diskussion nicht ab. Zwar wurde betont, dass vor allem die Bereiche Umwelt-/Klimaschutz und Daseinsvorsorge sowie das Beihilfe- und Vergaberecht als besonders bedeutsam für die lokale Politik einzustufen sind, es wurden insgesamt jedoch viele verschiedene von europäischer Politik betroffene Bereiche genannt. Bei der Europabetroffenheit handelt es sich also um ein Querschnittsthema, das alle Bereiche öffentlichen Handelns berührt. In diesem Zusammenhang wurde von einigen Experten angemerkt, dass sich trotz der großen Europabetroffenheit der lokalen Ebene die städtischen Verwaltungen häufig nicht über die eigene Betroffenheit, bzw. über die europäische Dimension des eigenen kommunalen Handelns, bewusst seien. Neben der städtischen Verwaltung werden vor allem Träger von Daseinsvorsorgeleistungen, wie z. B. die Sparkassen oder auch Flughäfen, von europäischer Politik tangiert. Die Vernetzungsstrategie Kölns wurde von den Experten als besonders positiv eingestuft. Köln sei Mitglied in über zwanzig internationalen Netzwerken. Teilweise wurde die Vernetzung aber als undurchsichtig wahrgenommen, und es sei mitunter nur schwer zu durchschauen, welche Netzwerke existieren und wie effizient sie seien. Das Forschungsdesign wurde an die Erkenntnisse der explorativen Phase angepasst.

Durch die hier verwendete Kombination der quantitativen Netzwerkanalyse mit qualitativen Experteninterviews und einer Dokumentenanalyse werden profunde und realitätsnahe Ergebnisse erzielt. Die Schwächen einer Methode werden durch die Stärken der jeweils anderen Methode ausgeglichen und dadurch kann eine insgesamt höhere Relevanz der Ergebnisse erzielt werden.

2.1 Qualitative Experteninterviews, Dokumenten- und Vertragsanalyse

Die qualitativen Interviews wurden mit einem semi-strukturierten Leitfaden geführt. Für jedes Interview gab es ein Set an offenen Fragen, angepasst an die jeweilige Perspektive des Befragten. Gleichzeitig konnten die Befragten jedoch auch Aspekte, die sie für den Sachverhalt als relevant ansehen, hinzufügen. Die Aufzeichnungen wurden nach Prinzipien der qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet.²⁸ Die Auswahl der Interviewpartner erfolgte nach dem Schneeballprinzip, Ausgangspunkt war der Europabeauftragte der Stadt Köln. In die insgesamt 18 Experteninterviews wurden Vertreter/-innen der folgenden Einrichtungen einbezogen: Büro für internationale Angelegenheiten der Stadt Köln, Bürgermeister/-innen der Stadt Köln, Mitglieder des Europäischen Parlaments, Mitarbeiter/-innen der Europäischen Kommission, Mitarbeiter/-innen des Ausschusses der Regionen, Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen und Landesvertretung Nordrhein-Westfalen in Brüssel, Deutscher Städte- tag, Rat der Gemeinden und Regionen Europas, Europabüro der Region Stuttgart, Europabüro der bayrischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen in Brüssel. Die Interviews wurden persönlich durchgeführt. Den Befragten wurde Anonymität zugesichert, in der Auswertung werden ihre Namen und Positionen nicht genannt. Ihre Aussagen werden unter verschiedenen Akteurskategorien subsumiert.

²⁸ Vgl. Mayring 2010.

Für die Dokumentenanalyse wurden verschiedene Dokumente der europäischen Institutionen, der Landesregierung und der Stadt Köln genutzt, beispielsweise die Geschäftsanweisung Internationale Angelegenheiten, der Jahresbericht des Europabüros und Protokolle aus verschiedenen Sitzungen mit Europabezug. Des Weiteren wurde der Vertrag von Lissabon auf seine Auswirkungen für deutsche Kommunen hin analysiert.

2.2 Quantitative Netzwerkanalyse

Mit den Methoden der sozialen Netzwerkanalyse wurden die Netzwerkpfade²⁹ von Akteuren auf der kommunalen Ebene – unter besonderer Berücksichtigung der „strategischen Spitze“³⁰ der Stadt Köln – im Hinblick auf ihre EU-bezogene Vernetzung analysiert. Das Interesse galt dabei sowohl den Individuen als auch ihrer organisationalen Zugehörigkeit sowie dem sachlich definierten Umfeld, das typische Muster und Regelmäßigkeiten der Beziehungsgestaltung zwischen den interagierenden Einheiten aufweist.³¹ Ein Netzwerk ist definiert als „eine abgegrenzte Menge von Knoten oder Elementen und der Menge der zwischen ihnen verlaufenden sogenannten Kanten.“³² Als „Knoten“ eines Netzwerks werden die zum Netzwerk gehörenden Akteure bezeichnet. Im vorliegenden Fall handelt es sich überwiegend um korporative und kollektive Akteure, die von Personen repräsentiert werden. Die „Kanten“ eines Netzwerks sind die Beziehungen („Relationen“) zwischen ihnen. Netzwerke sind dabei immer relationsspezifisch, d. h., es existiert zu jeder Beziehungsrelation ein eigenes Netzwerk. Ein Netzwerk, in dem Informationen getauscht werden, unterscheidet sich dabei z. B. von einem Netzwerk, über das die Akteure versuchen ihre gemeinsamen Interessen durchzusetzen. Daher ist ein soziales Netzwerk generell eine inhaltlich fokussierte Relation, die über die Anzahl der beteiligten Elemente definiert wird. Bezogen auf das Forschungsprojekt bedeutet dies, dass Akteure ermittelt wurden, die sich

²⁹ siehe Glossar.

³⁰ Mintzberg 1979.

³¹ Wellman 1988.

³² Jansen 2006: 58.

generell mit europäischen Themen beschäftigen und deren Verbundenheit auf folgenden fünf Beziehungsrelationen beruht:

- a) der Gewinnung von allgemeinen Informationen in Bezug auf europäische Themen;
- b) der Verbreitung von Informationen;
- c) der Kenntnis der europäischen Rechtslage;
- d) der Herstellung von Kontakten nach Brüssel;
- e) der Einflussnahme auf europapolitische Entscheidungen.

Vor der Durchführung einer Gesamtnetzwerkanalyse müssen alle Akteure bekannt sein, die in Bezug auf einen bestimmten Beziehungsinhalt – wie zum Beispiel fachliche Kooperation – untereinander verbunden sind.³³ Diese werden dann zu ihren Beziehungen zu den jeweils anderen Akteuren befragt. Werden bei der Auswahl der zu einem Netzwerk gehörenden Akteure einige übersehen, ist das für die Auswertung besonders problematisch, da auch deren Beziehungen unerkannt bleiben. Damit bestünde die Gefahr einer Fehlinterpretation der Ergebnisse.³⁴ Da es aufgrund der Komplexität des Forschungsgegenstandes nicht möglich war, im Vorhinein alle in Bezug auf europäische Themen beteiligten Akteure zu ermitteln, wurde ein alternativer Weg gewählt. Durch die Aussagen von Experten wurde deutlich, dass die für eine Gesamtnetzwerkanalyse notwendige strikte Abgrenzung des Netzwerks nur schwer zu realisieren ist.

Stattdessen wurde ein Forschungsdesign entwickelt, mit dem die „Netzwerkpfade“ von der Stadt Köln bis zur europäischen Ebene in Bezug auf europäische Themen erhoben und analysiert werden konnten. Der Blick fällt dabei nicht auf die Breite der Vernetzung, sondern wird auf die Beziehungswege (Netzwerkpfade) zwischen Köln und Brüssel konzentriert.

³³ Vgl. Jansen 71ff.

³⁴ Zur Problematik von Missing Data in der Netzwerkanalyse siehe Erlhofer 2008.

Ziel war die Erfassung der Netzwerkpfade der Kölner Stadtverwaltung zu den Entscheidungsträgern auf europäischer Ebene. Hierfür wurde ein standardisierter Fragebogen entworfen, mit dem die wichtigsten Kontakte der Stadt Köln in Richtung Brüssel erfasst wurden.

Der Fragebogen wurde in drei Abschnitte unterteilt: Zu Beginn wurde abgefragt, mit welchen europäischen Gesetzen, Verordnungen oder Politikbereichen sich die befragten Akteure derzeit am meisten beschäftigen. Hierdurch sollten zum einen die zentralen europäischen Themenbereiche identifiziert werden, mit denen sich kommunale Akteure beschäftigen, um einen Hinweis auf die besonders von europäischen Verordnungen und Gesetzen betroffenen Politikbereiche zu erhalten. Auf der anderen Seite diente die Frage als Namensgenerator. So sollten die Akteure diejenigen Personen benennen, mit denen sie in den letzten zwei Jahren mehr oder weniger regelmäßig zu den von ihnen genannten Themen in Kontakt standen. Außerdem wurden sie gebeten, die Personen – wenn möglich – in der Reihenfolge ihrer Wichtigkeit zu nennen. Die Erhebung der Kontaktdaten war notwendig, um die Netzwerkpfade von Köln nach Brüssel nachzeichnen zu können. Hierfür wurden die von den Befragten genannten Kontakte in einem zweiten Schritt wiederum nach ihren Kontakten gefragt und so fort. Durch diese Vorgehensweise nach dem Schneeballprinzip konnten die tatsächlich bestehenden Netzwerkpfade bis hin zur europäischen Ebene nachgezeichnet und analysiert werden.

Der zweite Teil des Fragebogens enthielt standardisierte Fragen, um die Beziehung zu den genannten Kontakten ausführlicher zu erheben. Diese Fragen wurden zu den ersten fünf der genannten Akteure gestellt. Als Indikator für die Qualität der Beziehung diente die Frage nach der Kontakthäufigkeit. Hier konnten die befragten Akteure die Frage „Wie häufig haben Sie in etwa mit Herrn/Frau [...] zu tun?“ auf einer sechsstufigen Skala von täglich bis seltener als halbjährlich beantworten. Um genau nachvollziehen zu können, welche europäische Themen eine Rolle spielen, wurden die Akteure gebeten, von den eingangs genannten Themen diejenigen zu nennen, über die sie sich mit dem jeweiligen Kontakt austauschen. Als Indikator für den Zweck der Beziehung und zur Erfassung

verschiedener Beziehungsrelationen wurde erhoben, ob der Kontakt wichtig ist für die Gewinnung von Informationen, die Verbreitung von Informationen, die Kenntnis der (europäischen) Rechtslage, die Herstellung von Kontakten nach Brüssel und die Einflussnahme auf europapolitische Entscheidungen. Hierbei waren Mehrfachantworten möglich. Die Frage, ob die befragten Akteure von ihrem Kontakt eher Informationen erhalten, eher Informationen an diesen weitergeben, oder ob der Informationsaustausch ausgeglichen ist, diente einer Darstellung der Richtung des Informationsflusses. Da es nicht immer möglich war, die Wahl- oder Kontakttrichtung durch eine Befragung der „Alteri“ (die „Anderen“ als Kontaktpartner des befragten „Ego“; siehe Glossar) zu verifizieren, wurden diese Informationen direkt von den Befragten erhoben. Auch die Organisation der Kontakte wurde erfragt, also ob die Akteure eher über Telefongespräche, über E-Mails, über informelle Treffen, über formelle Treffen oder im Rahmen von Kongressen bzw. Tagungen miteinander kommunizieren. Hierdurch sollte in Erfahrung gebracht werden, ob die Kontakte zu europäischen Themen eher persönlich-informell, formell oder als typische Arbeitsbeziehungen über Telefon und E-Mails strukturiert sind. Die letzte Frage, die den interviewten Personen zu ihren Kontakten gestellt wurde, bezog sich auf die indirekten Kontakte, die sie über die genannte Person erreichen können. Die Netzwerkanalyse macht im Allgemeinen auch die indirekten Kontakte sichtbar, die deshalb nicht direkt erfragt werden müssen. Da in der vorliegenden Untersuchung aber kein Gesamtnetzwerk erhoben wurde, ist davon auszugehen, dass viele für europäische Themen wichtige Knoten nicht erfasst wurden. Deshalb sollten durch eine zusätzliche direkte Abfrage von indirekten Kontakten bisher nicht berücksichtigte Akteure aufgedeckt werden.

Die Fragen im letzten Abschnitt des Fragebogens waren inhaltlicher Natur. Hier wurden die Akteure z. B. gefragt, wie viel Zeit sie pro Woche für die Netzwerkarbeit zu europäischen Themen aufwenden, wie stark die

Mitglieder in ihrer Organisation an der Entscheidungsfindung zu europäischen Themen beteiligt sind, durch welche Aktivitäten sie das Ergebnis einer europapolitischen Entscheidung von kommunaler Relevanz am ehesten für beeinflussbar halten und ob in ihrer Organisation die Bereiche Personal/Arbeitsstellen, Abteilungen/Organisationseinheiten, finanzielle Mittel oder Fortbildungen/Schulungen in den letzten Jahren europabezogen ausgebaut oder abgebaut wurden. In einigen offenen Fragen wurde den interviewten Akteuren zusätzlich Gelegenheit gegeben, ihre Meinung ausführlicher zu äußern. So konnten sie Schwierigkeiten, Defizite oder Lücken in der Kommunikation mit wichtigen Europaakteuren benennen oder sich dazu äußern, wie sich Ihrer Meinung nach ihre Organisation in den kommenden Jahren besser an europäische Herausforderungen anpassen könnte.³⁵

Die Erhebung wurde telefonisch durchgeführt. Insgesamt wurden etwa 50 Akteure kontaktiert, von denen 22 an der Befragung teilnahmen. Die Ablehnung der restlichen Akteure an dem Interview teilzunehmen war dabei weniger einer fehlenden Teilnahmebereitschaft geschuldet, sondern ist auf eine nicht ausreichende Beschäftigung mit bzw. Betroffenheit von europäischen Themen zurückzuführen. Den Interviewteilnehmern wurde Anonymität zugesichert, d. h. in der Auswertung werden weder ihre Namen, noch ihre Positionen in den Institutionen verwendet. Die befragten Akteure und die von ihnen genannten Kontakte wurden stattdessen unter ihrer jeweiligen Institution subsumiert. Entsprechend beschränkt sich die Analyse des Pfadnetzwerks Köln-Brüssel auf korporative Akteure. Die Teilnehmer der Befragung arbeiteten in folgenden elf Institutionen:

- Stadt Köln
- Stadtwerke Köln
- Region Köln/Bonn e.V.
- Landesregierung und Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen

³⁵ Der Fragebogen befindet sich im Anhang.

- Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen in Brüssel
- Wirtschaftsministerium des Landes Nordrhein-Westfalen
- Deutscher Städtetag
- Vertretung der Europäischen Kommission in Bonn
- Europe Direct Informationszentrum Köln
- Europäisches Parlament
- Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Die Auswertung der Netzwerkdaten erfolgte anhand mathematischer Kennzahlen, die mit Verfahren der Graphentheorie errechnet wurden. In den hier dargestellten Ergebnissen werden Zentralitätsmaße und die Pfaddistanz verwendet.

In ihrer einfachsten Form beschreibt die Netzwerkzentralität³⁶ die Anzahl der eingehenden und ausgehenden Verbindungen eines Akteurs im Netzwerk. Besitzt ein Akteur einen hohen Zentralitäts- oder Degreewert, wurde er von vielen anderen Akteuren gewählt bzw. besitzt selbst viele Verbindungen zu anderen Akteuren. Er nimmt innerhalb dieses Netzwerkes dann eine besonders zentrale (Out-Degree) oder prestigeträchtige (In-Degree) Position ein.

Ein Netzwerkpfad ist eine Verbindung von zwei Knoten (Akteuren) über andere Knoten. In der Konstellation $A \rightarrow B \rightarrow C \rightarrow D$ kann Akteur A Akteur D in drei Schritten (über B und C) erreichen. Interpretiert werden die kürzesten durchschnittlichen Pfaddistanzen, d. h., es wird der Durchschnitt aller kürzesten Verbindungen eines Akteurs zu allen anderen Akteuren im Netzwerk berechnet. Je kürzer die durchschnittliche Pfaddistanz eines Akteurs, desto geringer ist die Störanfälligkeit der Beziehung. Außerdem bleiben bei insgesamt kurzen Pfaddistanzen die Kosten für den Informations- oder Ressourcentransfer niedrig. Da hier Netzwerkpfade anstatt eines Gesamtnetzwerks untersucht wurden, konnten viele weitere Verfah-

³⁶ siehe Glossar.

ren der Netzwerkanalyse, wie z. B. die Netzwerkdichte, nicht berechnet werden.

Bei der Darstellung der Ergebnisse werden die aus der Netzwerktheorie stammenden Begriffe Gatekeeper³⁷ und Broker³⁸ verwendet. Beide Begriffe bezeichnen eine Schlüsselposition innerhalb eines Netzwerkes: Der Unterschied fällt nur graduell aus; denn Gatekeeper ermöglichen Zugänge zu Netzwerkclustern, denen sie selbst angehören, und Broker stellen vermittelnd Verbindungen zwischen zwei Netzwerkzonen her. Sie verbinden ansonsten getrennte Bereiche innerhalb eines Netzwerks und überbrücken dadurch „strukturelle Lücken“³⁹ – das sind Zonen im Beziehungsgefüge, die ohne die Verbindungspersonen sowohl auf der einen als auch auf der anderen Seite unverbunden blieben. Eine solche Position im Netzwerk geht mit einem enormen Einflusspotenzial einher, birgt aber auch die Gefahr eines Flaschenhalseffektes.⁴⁰

3. Die Einbettung der Stadt Köln im EU-Mehrebenensystem: Anknüpfungspunkte für europäische Netzwerkpfade

Als Basis für die vorgestellten Untersuchungsergebnisse sollen zunächst drei wesentliche Rahmenaspekte für die Europaaktivität der Stadt Köln näher dargestellt werden: Die Ansiedelung der Stadt Köln im EU-Mehrebenensystem, die Europabetroffenheit der Stadt Köln sowie die Bedeutung des Vertrags von Lissabon für die Stadt Köln. Diese drei Aspekte sind die maßgeblichen äußeren Faktoren, die Möglichkeiten aber auch Notwendigkeiten von kommunaler Europaarbeit beeinflussen.

³⁷ siehe Glossar.

³⁸ siehe Glossar.

³⁹ siehe Glossar.

⁴⁰ Zur Methodik siehe Jansen 2006.

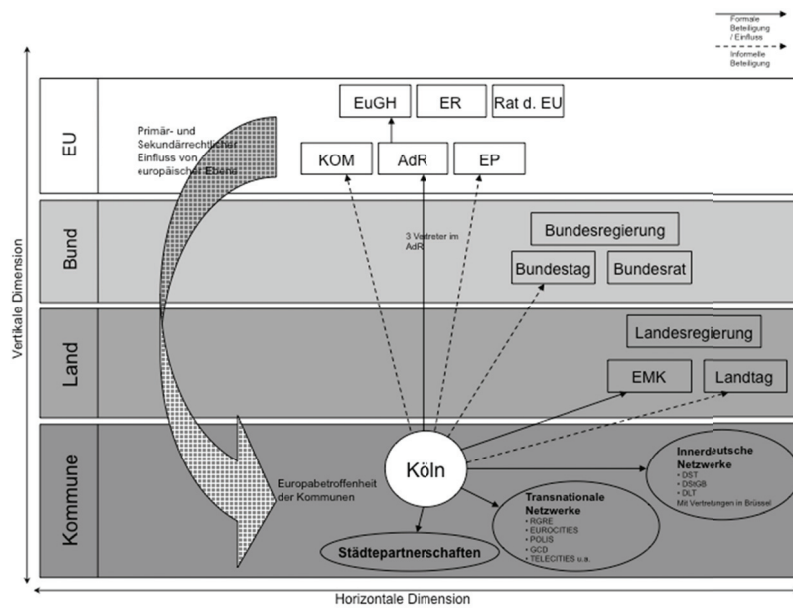
3.1 Die Stadt Köln im EU-Mehrebenensystem⁴¹

3.1.1 Anknüpfungspunkte für die Europaarbeit der Stadt Köln im EU-Mehrebenensystem

Wenn die Europäische Union allgemein als ein Mehrebenensystem verstanden wird, dann darf die kommunale Ebene nicht – wie häufig geschehen – aus der Betrachtung europäischer Entwicklungen herausfallen. Die Einbettung der Stadt Köln im EU-Mehrebenensystem mit den möglichen formalen und informellen Zugängen zu Akteuren der Landes-, Bundes- und EU-Ebene, aber auch zu anderen Kommunen in ganz Europa, sind in der folgenden Abbildung dargestellt. In späteren Kapiteln wird im Verhältnis zu diesen möglichen Zugängen die formale Außenanbindung des Büros für internationale Angelegenheiten der Stadt Köln an Akteure der verschiedenen Ebenen dargestellt. Anschließend wird dann die tatsächliche Nutzung dieser Möglichkeiten durch die Stadt Köln in der Praxis aufgezeigt werden.

⁴¹ Dieser Abschnitt beruht auf den Vorarbeiten der Veröffentlichung Eckert/ Wessels 2010.

Abbildung 1: Die Stadt Köln im EU-Mehrebenensystem



Auf der kommunalen Ebene besteht für die Stadt Köln die Möglichkeit über Städtepartnerschaften einerseits und über kommunale Netzwerke andererseits Kontakte zu europäischen Themen zu knüpfen und zu europäischen Themen zusammenzuarbeiten. Die kommunalen Netzwerke lassen sich grob unterscheiden in innerdeutsche kommunale Netzwerke und transnationale Netzwerke. Innerdeutsche Netzwerke zu europäischen Themen sind beispielsweise: Deutscher Städtetag (DST)⁴², Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB)⁴³ sowie Deutscher Landkreis-

⁴² Vgl. Website des Deutschen Städtetages (DST): <http://www.staedtetag.de/> (Stand: 1.3.2013).

⁴³ Vgl. Website des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB): <http://www.dstgb.de/dstgb/Homepage> (Stand: 1.3.2013).

tag (DLT)⁴⁴, die Interessen der lokalen Ebene in europäischen Belangen vor allem in Brüssel, aber auch auf Bundes- und Landesebene vertreten. Um der wachsenden Bedeutung Europas auch für die Kommunen gerecht zu werden, wurde das ursprüngliche „Europabüro der Deutschen Kommunalen Selbstverwaltung“ im Mai 2002 in eine Bürogemeinschaft umgewandelt, in der die drei mittlerweile eigenständigen Europabüros der drei kommunalen Spitzenverbände eng miteinander kooperieren. Die Europabüros dienen der frühzeitigen Information, der Kontaktpflege mit den EU-Organen und der Interessenvertretung – nicht zuletzt durch eine Einflussnahme auf die EG-Gesetzgebung mit kommunalen Belangen.⁴⁵ Neben Bayern haben mittlerweile auch Baden-Württemberg und Sachsen Europabüros für ihre Kommunen eingerichtet. Auch einzelne städtische Regionen wie die Region Stuttgart oder die Region Frankfurt sind mit eigenen Büros in Brüssel vertreten.⁴⁶

Transnationale Netzwerke sind zum Beispiel der Rat der Gemeinden und Regionen Europas, EURO CITIES und POLIS. Meist handelt es sich um fachspezifische (Unter-)Netzwerke. Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) unterhält seit 1995 in Brüssel ein eigenes Büro mit 12 Mitarbeitern.⁴⁷ Nicht zuletzt durch die Heterogenität des Verbandes wird die Effektivität dieser Art von Interessenvertretung im Vergleich zu anderen Lobbys jedoch erschwert.⁴⁸ Im europaweiten Netzwerk von EURO CITIES sind auch einige Städte aus Nordrhein-Westfalen Mitglied.⁴⁹

⁴⁴ Vgl. Website des Deutschen Landkreistages (DLT): <http://www.kreise.de/landkreistag/> (Stand: 1.3.2013).

⁴⁵ Vgl. Nutzenberger 2007: 146-155; Struve 2006: 339-355.

⁴⁶ Vgl. Website der Region Stuttgart in Europa: <http://eu.region-stuttgart.de> (Stand: 1.3.2013); Website der Wirtschaftsförderung Region Frankfurt RheinMain: <http://www.region-frankfurt.de/Regionalverband/Europa> (Stand: 1.3.2013).

⁴⁷ Vgl. Website des RGRE-Generalsekretariats in Brüssel: <http://www.ccre.org/secretariat> (Stand: 1.3.2013).

⁴⁸ Vgl. Münch 2006a.

⁴⁹ Vgl. Website des Netzwerkes größerer europäischer Städte EURO CITIES: <http://www.eurocities.eu/> (Stand: 1.3.2013).

Auch innerhalb NRWs gibt es immer wieder EU-bezogene Gespräche zwischen Vertretern des Landes und der Kommunen. Ein wichtiger Anknüpfungspunkt für die Stadt Köln ist auf der Landesebene die Abteilung Europa und Internationale Angelegenheiten des Ministeriums für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes Nordrhein-Westfalen.

Innerstaatlich haben die Kommunen ihre Beteiligungsmöglichkeiten an europäisch ausgerichteten Problemverarbeitungsprozessen nur in begrenztem Umfang auf- und ausgebaut.⁵⁰ Zwar wird den Kommunen eine Unterrichtung durch die Bundesregierung in europäischen Fragen zugestanden, diese Teilnahmemöglichkeit wird jedoch kaum genutzt. Der Bundesrat hat den Kommunen dagegen keine Mitwirkungsrechte eingeräumt. Generell werden aus Sicht der deutschen Kommunen kommunalrelevante europäische Belange auf Bundesebene nicht mit der notwendigen Wichtigkeit behandelt. Die schwachen Einflussmöglichkeiten für kommunale Interessen werden von den Akteuren der lokalen Ebene durch eine Strategie der Umgehung der nationalstaatlichen Ebene kompensiert. Bemerkenswert ist hier, dass die Stärkung der europäischen Ebene gleichzeitig auch zu einer Stärkung der Möglichkeiten zur Interessenvertretung für die lokale Ebene geführt hat.

Wichtigster Adressat kommunaler Lobbyaktivitäten ist die Europäische Kommission. Sie hat das Monopol auf Gesetzesinitiativen und ist aufgrund ihres vergleichsweise schlanken Administrationsapparates auf Expertenwissen und Lobbyisten angewiesen. Die Kommunen sehen es hier als ihre Aufgabe, Aufklärungsarbeit zu leisten, auf mögliche Folgen von Gesetzesplänen für die lokale Ebene hinzuweisen und in ihrem Interesse Einfluss zu nehmen. Da die kommunale Ebene später für die Ausführung der Rechtsvorschriften zuständig ist, ist es für die Kommission von besonderem Interesse durch frühe Einbeziehung der Interessensvertreter die Akzeptanz von Gesetzesinitiativen zu erhöhen.⁵¹

⁵⁰ Vgl. Münch 2006b: 357-359; Wessels 2000: 271-273.

⁵¹ Vgl. Münch 2006b: 360f.; Nutzenberger 2007.

Weitere Kontakte werden mit dem Europäischen Parlament gesucht, es hat im Lauf der Zeit immer mehr an vertraglichen Beteiligungsrechten gewonnen. Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nimmt es eine zentrale Position ein. Die Kommunen können bei den Parlamentariern Lobbyarbeit betreiben und diesen ihr Expertenwissen zur Verfügung stellen.⁵²

Erstmals vertraglich formalisierte Beteiligungsmöglichkeiten für die Kommunen bietet der Ausschuss der Regionen (AdR). Nach erheblichem Widerstand seitens der Länder können die Kommunen von den 24 deutschen Sitzen für drei Stellen Kandidatinnen und Kandidaten vorschlagen, die jeweils von einem der drei Spitzenverbände nominiert werden.⁵³ Innerhalb des AdR sind deutsche Kommunen damit unterrepräsentiert. Schon zu Beginn konnte ungefähr die Hälfte der Mitglieder des AdR der kommunalen Ebene zugerechnet werden, seit der Osterweiterung überwiegen die kommunalen Vertreter (193, inkl. intermediärer Ebene) gegenüber 124 regionalen Vertretern.⁵⁴

Zur Koordination mit den Vertretern der Bundesländer für die Arbeit des AdR vertritt die Hauptgeschäftsstelle des Städtetags die kommunalen Spitzenverbände in der „Ständigen Arbeitsgruppe“ der Europaministerkonferenz der Länder. Auch unmittelbar vor Sitzungen des AdR finden in Brüssel Vorbesprechungen der deutschen Delegation statt. Seit Mitte der neunziger Jahre haben die kommunalen Spitzenverbände ihre europapolitischen Aktivitäten intern auf die Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetages in Köln konzentriert: Sie übernahm die Geschäftsführung der

⁵² Vgl. Münch 2006b: 361f.; Nutzenberger 2007: 149, 154.

⁵³ Vertreter der Kommunen während der laufenden Wahlperiode 2010 bis 2015: Delegierter des DLT: Dr. Helmut Jahn (Landrat Hohenlohekreis); Delegierter des DStGB: Hans-Josef Vogel (Bürgermeister der Stadt Arnsberg); Delegierter des DST: Dagmar Mühlenfeld (Oberbürgermeisterin der Stadt Mülheim an der Ruhr); online unter: <http://www.memberspage.cor.europa.eu/Result.aspx?country=DE> (Stand: 1.3.2013).

⁵⁴ Vgl. Münch 2006a: 108f.

deutschen Sektion des Rats der Gemeinden und Regionen Europas und errichtete eine Servicestelle zur Betreuung der deutschen kommunalen Delegierten im AdR.

Das Reservoir an europaerfahrenen Vertretern der lokalen Ebene ist begrenzt, hat aber in den letzten Jahren zugenommen. Die Zahl der in den verschiedenen Gremien des EU-Systems mitwirkenden Kommunalpolitiker/-innen und -beamten/-innen ist weiterhin gering. Eine aktive Rolle von Kommunalbeamten wird erheblich durch die Vorgabe des AdR erschwert, dass als Mitglieder politische, d. h. gewählte oder politisch verantwortliche Vertreter, zu benennen sind.

3.1.2 Kommunale Interessenvertretung auf europäischer Ebene

Wie bereits im vorangegangenen Kapitel deutlich wurde, gibt es auf europäischer Ebene zahlreiche Anknüpfungspunkte zur Vertretung der eigenen Interessen und zur Informationsgewinnung für die Stadt Köln. Einige Modelle der Interessenvertretung haben sich besonders etabliert. Im Folgenden soll ein Überblick zu deren Vor- und Nachteilen sowie zur Funktionsweise gegeben werden. Basis für diese Darstellung sind die Ergebnisse aus den qualitativen Experteninterviews.

3.1.2.1 Kommunales Lobbying in Brüssel

Dem Lobbying bei den Institutionen in Brüssel wird eine große Bedeutung beigemessen. Es ist die einzige Möglichkeit für viele Akteure sich am Politikgestaltungsprozess zu beteiligen. Es wird von allen befragten Brüsseler Akteuren angegeben, dass die europäischen Institutionen für ihre Arbeit gerne die Informationen annehmen, die sie durch das Lobbying bekommen: *„Teilweise ist die bürokratische Maschinerie der Kommission, des Rats und des Parlaments viel zu schwerfällig, die müssen Sie schmieren mit informellen Informationen, sonst funktioniert das nicht. Und in dem Spiel muss man mitspielen, sonst ist man draußen.“*⁵⁵

⁵⁵ Mitarbeiter/-in Ausschuss der Regionen.

Gleichzeitig herrscht aber bei Akteuren der Landes-, Bundes- und europäischen Ebene kein Konsens darüber, ob kommunale Interessen gesondert vertreten werden sollen, oder ob sie durch die Vertretung von Bundes- und Landesinteressen auf europäischer Ebene nicht schon ausreichend repräsentiert sind: *„Das ist natürlich die Frage, muss es das Geschäft der Kommunen sein, sich bei solchen Themen zu engagieren. Oder reicht es nicht aus, wenn der Bund und die Länder versuchen konkret tätig zu werden in diesen Gesetzgebungsprozessen der EU? Aber das müssen die Kommunen dann wiederum für sich entscheiden, ob sie meinen, dass ihre Interessen da nicht ausreichend vertreten sind hier in Brüssel.“*⁵⁶

3.1.2.2 Verschiedene Organisationsformen kommunaler Interessenvertretung in Brüssel

In Brüssel finden sich verschiedene Formen der kommunalen Interessenvertretung. Es gibt die Europabüros der deutschen kommunalen Spitzenverbände auf Ebene der Bundesvereinigung und für die Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen zusätzlich auch auf Landesebene. Es gibt Vertretungen einzelner Städte und Regionen, wie zum Beispiel Stuttgart und Frankfurt. Und es gibt die kommunalen Netzwerke wie den Rat der Gemeinden und Regionen Europas, EUROCITIES oder POLIS. Jede dieser Formen der kommunalen Interessenvertretung verfolgt andere spezifische Ziele und hat dafür verschiedene Arbeitsweisen entwickelt.

Das Büro der kommunalen Spitzenverbände der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen

Das gemeinsame Europabüro der bayrischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen sieht den Vorteil einer eigenen Vertretung in Brüssel darin, dass eigene Profile in Europafragen und thematische

⁵⁶ Landesvertretung NRW Brüssel.

Schwerpunkte besser vertreten werden können und eine intensivere Unterstützung der eigenen Kommunen möglich ist: *„...die haben eigene Profile herausgebildet. Und sind natürlich in enger Kooperation mit den Bundesverbänden, aber haben daheim noch mal wirklich einen ganz eigenen Stellenwert. Und deswegen hat man gesagt, wir wollen unsere Kommunen noch intensiver betreut wissen im Europa-Bereich. Wir heben uns ab von den Büros der Bundesverbände dadurch, dass wir Einzelberatung für Kommunen machen.“*⁵⁷

Der Vorteil von kommunalem Lobbying durch die deutschen kommunalen Spitzenverbände in Bürogemeinschaften in Brüssel wird darin gesehen, dass die Arbeit in verschiedenen Themenfeldern auf alle Interessensvertreter aufgeteilt werden kann. Auf diesem Weg können die einzelnen Themenfelder in einer Tiefe bearbeitet werden, die für ein kleineres Büro mit wenigen Mitarbeiter/-innen so gar nicht möglich wäre. Interessen können so früh gebündelt werden und mit mehr Nachdruck vermittelt werden: *„Also Synergieeffekte durch Themenaufteilung, anders wäre das gar nicht möglich. Es kann nicht jedes Büro alle Themen gleich bearbeiten. Dazu haben wir zu viele Bereiche, die wir bearbeiten.“*⁵⁸ In der Praxis ist es aber auch immer wieder der Fall, dass die Partner einer Bürogemeinschaft verschiedene Positionen ihrer jeweiligen Mitglieder vertreten. Die Bürogemeinschaft hat insgesamt ca. elf Mitarbeiter/-innen.

Die Vertreter kommunaler Interessensverbände in Brüssel sehen ihre Hauptaufgaben in zwei zentralen Bereichen. Zum einen bilden sie ein Frühwarnsystem, einen Horchposten, der die aktuellen Prozesse und Diskurse zur europäischen Gesetzgebung beobachtet und auf Auswirkungen auf die Kommunen hin prüft. Relevante Informationen werden dann an die Mitglieder der Verbände weitergegeben. Zum anderen vertreten sie gegenüber den europäischen Institutionen die Interessen ihrer Mitglieder und suchen in Brüssel Partner zur Bündelung ihrer Interessen: *„Wir sind ein Frühwarnsystem, das das Gras frühzeitig wachsen hören muss. Bevor*

⁵⁷ Kommunale Interessenvertretung Brüssel.

⁵⁸ Kommunale Interessenvertretung Brüssel.

ein Kommissionsbeamter die Feder überhaupt in die Hand nimmt und eine Richtlinie schreibt, müssen wir schon das Gras wachsen hören und sozusagen frühzeitig vor der Niederlegung eines solchen Rechtstextes unsere Positionen einspeisen.“⁵⁹

Die kommunalen Spitzenverbände der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen bieten den durch sie vertretenen Kommunen einerseits generelle Informationen durch Newsletter, andererseits aber auch Einzelbetreuung bei Fragen oder Problemen an: *„Bei uns rufen die Bürgermeister an und können eigene Europa-Angelegenheiten durch uns betreut wissen.“⁶⁰* Der Bedarf der Kommunen ist hier im Bereich der Fördermittel und der Umsetzung von EU-Recht besonders groß. Das Büro der kommunalen Spitzenverbände empfängt auch immer wieder kommunale Delegationen: *„Und das ist wichtig für uns, dass wir kommunale Besuchergruppen für zwei Tage her bekommen, dass die mal zwei Tage in Brüssel eintauchen und diese Welt, wo die Uhr doch etwas anders tickt als daheim [...] . Also das sind kommunale Vertreter. Meistens Stadträte, Bürgermeister, Delegationen, vom Gemeindetag dann eine ganze Sektion, also mehrere Landkreise, die kleinen Gemeinden, dass die sich zusammenpacken und nach Brüssel kommen für zwei Tage.“⁶¹*

Ein weiterer wichtiger Kontaktpunkt zwischen dem Büro der kommunalen Spitzenverbände der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen und den Kommunen ist die Zusammenarbeit im Konsultationsprozess. Teilweise bekommen die Kommunen direkt von der Europäischen Kommission im Konsultationsprozess Fragebögen. Das Büro übernimmt dann zentral die Übermittlung der Antworten aus den einzelnen Kommunen, um deren Anonymität zu schützen. Ansprechpartner in den Kommunen sind oft die Rechtsabteilungen. Auch bei offenen Konsultati-

⁵⁹ Kommunale Interessenvertretung Brüssel.

⁶⁰ Kommunale Interessenvertretung Brüssel.

⁶¹ Kommunale Interessenvertretung Brüssel.

onsprozessen der Kommission findet eine enge Absprache des Büros mit den Kommunen statt. Die Rückmeldungen aus allen Kommunen werden im Büro zu einer gemeinsamen Stellungnahme zusammengefasst.

Regionale Vertretungen in Brüssel

Die vertretenen Regionen legen ihren Fokus weniger auf die aktive Einflussnahme auf europäische Politik. Hier stehen die Informationsgewinnung zu europäischen Themen und das Finden von Kooperationspartnern, Best-Practice-Modellen und das Standortmarketing im Vordergrund: *„Der Fokus liegt sehr auf der Projektarbeit liegt, was die Region macht und was sie in Europa machen möchte oder macht. Und dementsprechend ist es also weniger das direkt Politische. Und da denke ich, sind die Kommunen dann ganz anders aufgestellt, die dann doch eher an anderen Gesetzgebungsverfahren interessiert sind als dann zum Beispiel die Region...“*⁶². Die Nähe zu den Institutionen, zu anderen Regional- und Kommunalvertretern und zu den europäischen Fachnetzwerken wird hier als der Mehrwert eines solchen Europabüros gesehen: *„Aber für das Brüsseler Büro war die Entscheidung definitiv näher an Europa zu sein und dann auch näher in den Kontakten zu stehen beziehungsweise wenn es um Förderfragen geht oder um irgendwelche politischen Sachen, dass man jemanden vor Ort hat, der präsent ist [...]“*⁶³. Die Europabüros der Städte und Regionen sind in der Regel personell schwächer ausgestattet, im Büro der Region Stuttgart arbeiten zwei Mitarbeiter/-innen. Thematische Schwerpunkte sind zwischen beiden aufgeteilt.

Die Vertretungen einzelner Städte und Regionen arbeiten sehr eng mit der jeweiligen Stadt oder Region zusammen, die sie vertreten. Sie kennen die meisten Ansprechpartner/-innen und haben direkte Kontakte. Eine Herausforderung besteht darin, die komplexen europäischen Sachverhalte auf die konkrete Kommune oder Region herunter zu brechen um die Ansprechpartner/-innen zu erreichen: *„...also die Hauptschwierigkeit ist*

⁶² Regionale Interessenvertretung Brüssel.

⁶³ Regionale Interessenvertretung Brüssel.

*natürlich das Runterbrechen von europäischen Themen, die ja zum Teil sehr komplex sind, auf die regionale Ebene oder auch auf die Kommunen. Also was bedeutet das eine oder andere Gesetzgebungsverfahren für die Region?*⁶⁴ Für die Arbeit der Vertretung von einzelnen Städten und Regionen spielt es eine große Rolle Besuchergruppen, auch aus den Verwaltungen, zu empfangen und einen Einblick in das Brüsseler Geschehen zu geben.

Die Rolle der Landesvertretung NRW für die Vertretung kommunaler Interessen

Die Landesvertretung NRW in Brüssel hat formal gesehen keinen direkten Kontakt zur kommunalen Ebene in NRW. Es hat sich jedoch in der Praxis eine Zusammenarbeit mit den Büros der deutschen kommunalen Spitzenverbände in Brüssel etabliert. Außerdem bietet die Landesvertretung durch das Zurverfügungstellen ihrer repräsentativen Räumlichkeiten Städten und Regionen die Möglichkeit sich in Brüssel zu präsentieren. Wenn konkrete Anfragen nach Unterstützung aus Kommunen kommen, dann wird diesen in der Regel auch entsprochen: *„Und wenn es bestimmten Informationsbedarf oder Fragebedarf uns gegenüber gibt, dann stehen wir auch jederzeit zur Verfügung, um dort zu unterstützen und Auskunft zu geben. Wir würden auch, wenn wir gebeten werden von Kommunen, Gesprächskontakte herstellen. Also das ist durchaus unter dem Gesichtspunkt des Service-Gedankens, den wir hier gegenüber dem Land haben, ein Bestandteil unserer Tätigkeit.“*⁶⁵ Die Landesvertretung NRW empfängt Besuchergruppen von Bürgermeister/-innen in Brüssel. Die wöchentlichen Berichte der Landesvertretung gehen jedoch nur an die Ministerien in Düsseldorf, nicht in die einzelnen Kommunen.

⁶⁴ Regionale Interessenvertretung Brüssel.

⁶⁵ Landesvertretung NRW Brüssel.

Kommunale Netzwerke auf europäischer Ebene

Die europäischen kommunalen Fachnetzwerke wie EURO CITIES und POLIS sind direkt in Brüssel angesiedelt, um eng mit den Institutionen und anderen Vertretern kommunaler Interessen zusammenarbeiten zu können.

Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) hat zwar nach wie vor seinen Hauptsitz in Paris, ist allerdings mit einem Büro in Brüssel vertreten. Er hatte in seiner Arbeit zunächst stark den Schwerpunkt der Städtepartnerschaften. Dann wurde aber auch die Auseinandersetzung mit europäischer Rechtsetzung auf- und ausgebaut: *„Er ist 1953 gegründet worden als eine Bewegung, die mithilft, die europäische Integration mit nach vorne zu bringen. Städtepartnerschaften waren und sind das große Thema im RGRE. Also das ist das Europa der Bewegungen, wenn Sie so wollen. Wobei auch der RGRE in den letzten 20 Jahren auch mitbekommen hat, dass Europa eben auch das Europa der Richtlinien ist.“*⁶⁶

3.1.2.3 Erfolgsfaktoren für kommunales Lobbying in Brüssel

Lobbying in Brüssel wird von den Akteuren als Geben und Nehmen beschrieben. Zunächst wird versucht, möglichst früh Informationen über geplante Gesetzesvorhaben zu bekommen. Nach einer Rückkoppelung mit den Auftraggebern der Lobbyisten beginnt dann der Prozess, in dem alle Netzwerke und Kontakte genutzt werden, um frühzeitig die eigenen Interessen in den EU-Gesetzgebungsprozess einfließen lassen zu können. Das Geben besteht darin, den europäischen Institutionen zu vermitteln, welche Auswirkungen die Vorhaben auf die Praxis auf regionaler oder lokaler Ebene haben würden und welche Probleme möglicherweise bei der Umsetzung entstehen könnten. An diesen Informationen besteht ein großes Interesse auf Seiten der europäischen Institutionen: *„Und das Letztere ist etwas, was die letzten Jahre gezeigt haben, dass es durchaus ein sehr großes Interesse gibt der Einrichtungen hier, konkret von Beteiligten vor Ort*

⁶⁶ Kommunale Interessenvertretung Brüssel.

zu erfahren, wie EU-Politik und EU-Gesetzgebung noch besser und effektiver gemacht werden können.“⁶⁷

Der Arbeitsalltag der Interessensvertreter gestaltet sich dementsprechend abwechslungsreich und ist bestimmt davon Kontakte aufzubauen und zu halten, und informiert zu sein über aktuelle Entwicklungen: „[...] rauszugehen und zu gucken, auf Veranstaltungen zu gehen, sich mit Kontaktpartnern zu treffen und da ins Gespräch zu kommen. Wir sind nicht hier nirgendwo institutionell eingebunden. Das heißt, wir sind kein Player im Gesetzgebungsverfahren der EU. Da gibt es das Parlament, die Kommission und den Rat und den Ausschuss der Regionen, Wirtschafts- und Sozialausschuss. Also da stehen wir außen vor und müssen eben sehen, wie wir an unsere Informationen kommen.“⁶⁸

Alle Interessenvertretungen in Brüssel stehen in engem Kontakt zu ihren Auftraggebern. Dazu nutzen alle Befragten das Instrument des Newsletters bzw. der regelmäßigen schriftlichen (digitalen) Information über relevante aktuelle Entwicklungen auf europäischer Ebene. Darüber hinaus werden relevante Unterlagen und Informationen direkt weitergegeben. Die Interessensvertreter erleben in der Praxis ein sehr unterschiedliches Feedback. Es wird sowohl davon berichtet, dass fast keine Initiative von den Kommunen ausgeht, als auch von einem regen Austausch. Bei den Befragten lässt sich feststellen, dass der Austausch größer war, je kleiner der Kreis derer war, deren Interessen vertreten wurden. Den stärksten Austausch pflegen demnach die Vertreter von einzelnen Städten und Regionen. Demgegenüber war der Rücklauf unter den Befragten bei den Vertretungen der kommunalen Spitzenverbände auf der Organisationsebene des Bundes am schwächsten.

Ein nicht zu unterschätzender Faktor für den Erfolg von Lobbying in Brüssel ist die Personalwahl. Von einem Brüsseler Akteur wurde im Interview

⁶⁷ Landesvertretung NRW Brüssel.

⁶⁸ Landesvertretung NRW Brüssel.

kritisch dargestellt, dass Gesandte von nationalen, regionalen oder lokalen Administrationen in Brüssel teilweise Probleme damit haben, Ihre Arbeitsweise den Regeln des Lobbying bzw. des Netzwerkes anzupassen. Das kann zur Folge haben, dass die Akteure zwar in Brüssel vor Ort vertreten sind, aber dennoch nicht in der Lage sind, sich am Netzwerk zu beteiligen und Einfluss auf den europäischen Politikgestaltungsprozess zu nehmen. Es wird betont, wie wichtig es ist kontaktfreudig zu sein und die Regeln des Netzwerkes zu verstehen und anzuwenden.

Aufbau und Pflege von Kontakten sind der Kern von Netzwerkarbeit. Bei der Pflege von Kontakten wird es von den Befragten als wichtig beschrieben, dass man den Kontakt und die Möglichkeiten, die er bieten kann, richtig einschätzt. Außerdem ist es hilfreich, wenn der Kontakt von beiden Seiten als nützlich empfunden und gepflegt wird: *„Wichtig ist, dass man sich gegenseitig respektiert, dass man die Rolle des jeweiligen anderen sieht und weiß, was man von dem erwarten kann, was man nicht erwarten kann.“*⁶⁹

Bei der Vertretung von kommunalen Interessen ist es wichtig, das richtige Maß an Lobbying zu finden. Die mögliche Bandbreite reicht von der Vertretung der Interessen einer einzelnen Kommune oder Region bis hin zur Bündelung der Interessen in europaweiten kommunalen fachspezifischen Netzwerken. Eine zu wenig gebündelte Interessenvertretung wird von den Akteuren der europäischen Institutionen als nicht effektiv und für die Institutionen eher überlastend empfunden: *„Da müssen Sie wirklich aufpassen, dass man das nicht tut, auch die Leute nicht überfordert. Das müssen Sie organisieren, dosieren, koordinieren.“*⁷⁰ *„Wenn Sie da Mitarbeiter in der Kommission sind und da klopft stündlich einer von einer anderen Region an und will die gleichen Informationen haben, dann denken Sie auch irgendwann, das ist doch alles Quatsch hier. Ich muss meine Arbeitszeit anders verwenden.“*⁷¹

⁶⁹ Mitarbeiter/-in Ausschuss der Regionen.

⁷⁰ Mitarbeiter/-in Ausschuss der Regionen.

⁷¹ Landesvertretung NRW Brüssel.

Von einem direkten Lobbying von einzelnen Dezernenten aus kommunalen Verwaltungen in Brüssel wird von den Befragten generell abgeraten: *„Aber es sollte nicht so sein, dass Ihr Umweltdezernent sich für bestimmte umweltpolitische Fragen, irgendwelche politischen Entwicklungen in Brüssel interessiert, und Sie den dann direkt hinschicken zum Umweltausschuss des Parlaments, zur GD Umwelt.“*⁷²

Von der Ansiedlung von Interessenvertretungen einzelner Kommunen in Brüssel wird von einzelnen Befragten abgeraten: *„Also da bin ich wiederum so ein bisschen skeptisch, [...] wenn jetzt auch einzelne Kommunen hier noch vor Ort tätig werden wollten, weil, das glaube ich, ist dann bei der unüberschaubaren Anzahl von Lobbyisten, die man hier insgesamt hat, dass da sozusagen für einzelne Kommunen noch exklusiv was abfällt oder man Informationen bekommen kann, die wir nicht auch besorgen könnten, da habe ich ein bisschen meine Zweifel.“*⁷³

Positiv bewertet wird die Pflege von Kontakten, die innerhalb eines Arbeitszusammenhangs, z.B. durch ein EU-Projekt, mit Mitarbeiter/-innen auf Brüsseler Ebene entstanden sind: *„Das ist was anderes, wenn Fachleute Arbeitsbeziehungen entwickeln. Konkrete Arbeitsbeziehungen, die längerfristig angelegt sind. Also ein Beispiel: Nehmen Sie an, die Stadt Köln entwickelt ein Projekt im Rahmen von einem EU-Programm zusammen mit anderen Städten. Dann werden Sie Arbeitsbeziehungen zu einer Generaldirektion in der Kommission entwickeln. Das ist gut. Und die Kontakte, die Sie dann haben, die sollten Sie auch pflegen.“*⁷⁴

Der Erfolg von Netzwerkarbeit und von kommunalem Lobbying auf europäischer Ebene lässt sich schwer messen. Das wird auch von den Akteuren selbst so bewertet. Anzeichen für erfolgreiche Netzwerkarbeit sind der Informationsgrad der beteiligten Akteure und der Wiedererken-

⁷² Mitarbeiter/-in Ausschuss der Regionen.

⁷³ Landesvertretung NRW Brüssel.

⁷⁴ Mitarbeiter/-in Ausschuss der Regionen.

nungswert bzw. die Kontinuität von Kontakten: *„Das können Sie nur daran sehen, wie gut informiert Ihre Leute sind. Und wie konstant die Kontakte sind, wie einfach Sie Termine bekommen, daran können Sie das sehen. [...] Sie werden das sehen, mit wie vielen Leuten man sich duzt, wie hoch der Wiedererkennungswert ist, wenn Sie anrufen. [...] Das misst sich in Köln zum Beispiel in Form von Ansehen.“*⁷⁵

3.1.2.4 Adressaten von kommunaler Interessenvertretung auf europäischer Ebene

Die wichtigsten Adressaten für Lobbyarbeit auf europäischer Ebene sind die Kommission und das Europäische Parlament: *„Ansprechpartner in erster Linie sind für uns das Europäische Parlament und die Europäische Kommission. Weniger der Ministerrat.“*⁷⁶ Da die Europäische Kommission das Initiativrecht im Gesetzgebungsprozess hat, sehen die Interessensvertreter es hier als zentral an, so früh wie möglich ihre eigene Position einzubringen. Besteht erst einmal ein Gesetzesentwurf kann über das Parlament nur begrenzt Einfluss genommen werden. Will man ein Gesetz grundsätzlich verhindern oder beeinflussen, so muss dies schon bei der Europäischen Kommission geschehen: *„Die Kommission ist einfach der Motor der Integration. Und das merkt man auch. Das ist das Initiativorgan, das alle Rechtsakte vorschlägt und vom Stapel lässt. Und da müssen wir das Gras wachsen hören und frühzeitig wissen, wann die was planen.“*⁷⁷ Die befragten kommunalen Interessensvertreter haben alle die Erfahrung gemacht, dass die Kommission generell sehr offen ist für den Input: *„Und die Kommission, [...], ist unheimlich offen für das, was wir sagen. Weil die ganz großes Interesse daran haben, dass die lokalen Interessen berücksichtigt werden. Also die nehmen das sehr ernst, unsere Stellungnahmen.“*⁷⁸ Die kommunalen Vertreter haben die formelle Möglichkeit am Konsultationsprozess der Kommission teilzunehmen. Von den Befragten, die aktiv an Konsulta-

⁷⁵ Mitarbeiter/-in Ausschuss der Regionen.

⁷⁶ Landesvertretung NRW Brüssel.

⁷⁷ Kommunale Interessenvertretung Brüssel.

⁷⁸ Kommunale Interessenvertretung Brüssel.

tionen teilnehmen, wurde bemängelt, dass die Prozesse teilweise nicht transparent angekündigt werden und teilweise auch sehr kurze Fristen haben. Das macht es schwer zu komplexen Sachverhalten Stellung zu beziehen. Aber auch informell sind die kommunalen Interessensvertreter bemüht, frühzeitig Kontakt zu den Verantwortlichen zu haben.

Im Europäischen Parlament hat es sich etabliert, dass von den deutschen Mitgliedern des Europäischen Parlaments jeweils ein MdEP der vier großen Parteien sich speziell mit kommunalen Themen beschäftigt. Sie haben besonders viele Kontakte zur kommunalen Ebene. Sie informieren einerseits die Kommunen über aktuelle Entwicklungen und Gesetzesvorhaben. Andererseits holen sie sich gezielt durch Kontakte zu Kommunen Informationen und Beispiele aus der Praxis. Neben den Kontakten zu den Kommunalexperten unter den MdEP pflegen Kommunen in der Regel auch intensive Kontakte zu den Abgeordneten aus ihren Wahlkreisen.

In der Summe lässt sich festhalten, dass es für deutsche Kommunen – und damit auch für die Stadt Köln – eine Vielzahl an Beteiligungsmöglichkeiten und Anknüpfungspunkten im EU-Mehrebenensystem gibt. Die Verbindungen können zwischen formaler Beteiligung, koordinierter Netzwerkaktivität und informellem Lobbying verschiedenste Formen annehmen. Deren tatsächliche Nutzung durch die Stadt Köln wird in den Kapiteln 5 und 6 ausführlich analysiert und bewertet werden.

3.2 Die Europabetroffenheit der Stadt Köln

Unter den Begriff Europabetroffenheit fallen nicht nur die Implementierung von europäischem Recht durch die kommunale Ebene, sondern auch Überlappungen mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht. Hier kann von einer „Hauptgefechtlinie zwischen den Kommunen und der EU“⁷⁹ bzw. von einem „Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und

⁷⁹ Leittermann 2009: 4.

Gemeinwohl⁸⁰ ausgegangen werden. Viele kommunale Aufgabenfelder sind so einzuschätzen, dass sie deutlich von der EU beeinflusst werden, beispielsweise das Finanzwesen, die kommunale Wirtschaftsförderung, der örtliche Straßenverkehr und die kommunalen Eigenbetriebe. Viele Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge überschneiden sich mit europäischem Recht, das zur Hauptrechtsquelle für die Kommunen geworden ist. Dies gilt vor allem für das Vergaberecht, das Beihilferecht und das Wettbewerbsrecht. Ein weiterer Aspekt der Europabetroffenheit ist die europäische Regional- und Strukturpolitik, also die Verteilung und Umverteilung von Mitteln zwischen den Regionen. Dass fast alle Bereiche kommunalen Handelns eine europäische Dimension haben, wurde nicht zuletzt durch die Ergebnisse der ersten Expertenrunde 2011 für die Stadt Köln bestätigt.

Diese Einschätzung einer hohen Europabetroffenheit auf lokaler Ebene, die im Gespräch mit kommunalen Interessensvertretern und EU-Beauftragten sowie in der einschlägigen Forschungsliteratur immer wieder bestätigt wird, spiegelt sich in der selbst wahrgenommenen Europabetroffenheit lokaler Akteure nicht wider. Eine Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (difu) zeigt den aktuellen Stellenwert des Themas „Europa“ in den teilnehmenden Kommunen auf: Von ca. 50 % der teilnehmenden Kommunen wird der Stellenwert als „weniger hoch“ bewertet, ca. 25% gaben einen „sehr geringen“ Stellenwert an.⁸¹

Im Rahmen dieses Forschungsprojektes wurde erhoben, in welchen Bereichen von den befragten Akteuren eine Europabetroffenheit wahrgenommen wird. Die befragten Akteure wurden gebeten, die Themenbereiche mit europäischem Bezug zu benennen, mit denen sie sich derzeit am stärksten beschäftigen. Die Ergebnisse⁸² zeigen, dass die Befragten in zahlreichen Bereichen kommunalen Handelns eine Europabetroffenheit

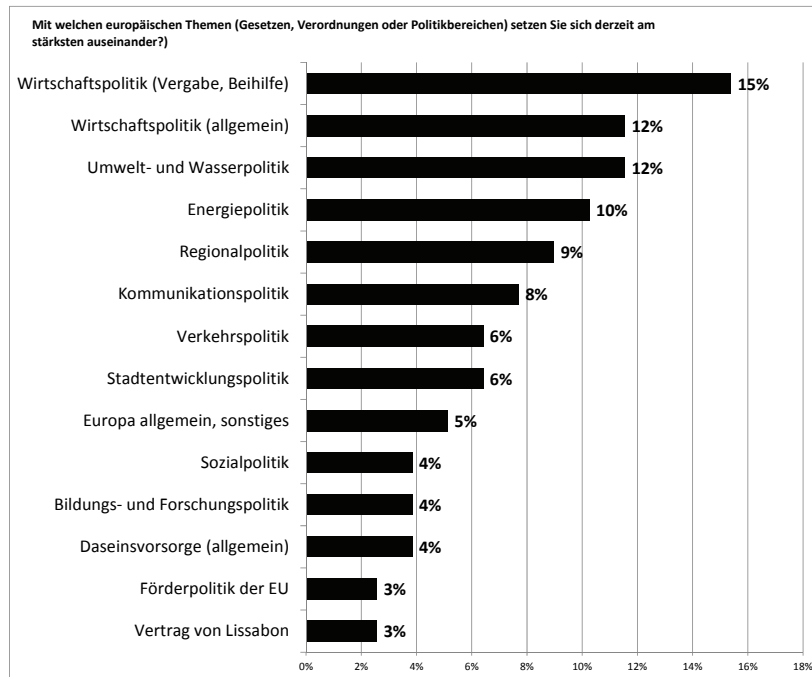
⁸⁰ Krautscheid 2009.

⁸¹ Landua 2012: 6.

⁸² Gemeint sind hier die Ergebnisse aus der telefonischen Erhebung, den qualitativen Experteninterviews und der ersten Diskussionsrunde mit Experten.

wahrnehmen. Die Häufigkeitsauszählung der offen abgefragten und im Anschluss kategorisierten Bereiche ist in Abbildung 3 dargestellt.

Abbildung 2: Wahrgenommene Europabetroffenheit der Befragten in verschiedenen Politikfeldern



Es bestätigt sich, dass es gerade die Bereiche der Daseinsvorsorge sind, die die befragten Akteure am meisten beschäftigen. Zwar wurde die Daseinsvorsorge von nur 4 % der Befragten direkt genannt, doch zusammen mit den genannten Bereichen, die der Daseinsvorsorge zugerechnet werden können, steigt der Anteil auf etwa 50 %. Hierunter fallen die Bildungs- und Forschungspolitik mit 4 %, die Energiepolitik mit 10 %, die

Sozialpolitik mit 4 %, die Stadtentwicklungspolitik mit 6 %, die Umwelt- und Wasserpolitik mit 11 %, die Verkehrspolitik mit 6 % und zumindest teilweise das Vergabe- und Beihilferecht mit insgesamt 15 %. Von allen Angaben fällt die Hälfte auf Politikbereiche, die sich mit der Bereitstellung- und Sicherung von Gütern der Grundversorgung beschäftigen. Nicht eindeutig einem Politikbereich zugeordnet werden konnten das Vergabe- und das Beihilferecht, das die Vergabe öffentlicher Aufträge bzw. die staatliche Subventionierung bestimmter Unternehmen regelt. Beide Bestimmungen verfolgen das Ziel, die Dienstleistungsfreiheit des europäischen Binnenmarktes zu gewährleisten, regeln damit aber auch die Erbringung von Dienstleistungen zur Sicherung der Grundversorgung der Bürger, ein Bereich, der nach dem deutschen Subsidiaritätsprinzip traditionell unter die kommunale Selbstverwaltung fällt. Entsprechend wurden beide europäischen Regelungen sowohl dem Politikbereich Wirtschaft als auch der Daseinsvorsorge zugerechnet. Mit 15 % aller Nennungen wurden das Vergabe- und Beihilferecht am häufigsten genannt, gefolgt von europäischer Wirtschaftspolitik im Allgemeinen mit 12 % der Nennungen. Neben den Bereichen der Daseinsvorsorge und der Wirtschaftspolitik beschäftigen sich die Befragten auch häufig mit Themen, die der Regionalpolitik (9 %) und der Kommunikationspolitik (8 %) zugeordnet werden konnten. Die restlichen Nennungen entfallen auf die europäische Förderpolitik (3 %), den Vertrag von Lissabon (3 %) und auf die zusammengefassten sonstigen europäischen Themen (5 %).

Mit Blick auf die kommunale Europaarbeit kann festgehalten werden, dass weite Bereiche kommunalen Handelns eine europäische Dimension haben. Eine Folge davon ist, dass Vertreter kommunaler Interessen eine sehr breite Wissensbasis benötigen, und dass eine enge Vernetzung mit den jeweiligen Fachexperten notwendig ist, um dieser Herausforderung gerecht zu werden.

3.3 Die Bedeutung des Vertrags von Lissabon für die Europaarbeit der Stadt Köln

Mit dem Vertrag von Lissabon hat die kommunale Ebene in Deutschland sehr große Hoffnungen verbunden. Im Folgenden werden zentrale Änderungen durch den Vertrag von Lissabon skizziert. Diese Änderungen stellen für Kommunen veränderte Opportunitätsstrukturen dar. Im Anschluss wird aufgezeigt, ob die vertraglichen Änderungen auch zu einer Änderung im kommunalen Handeln in Bezug auf europäische Themen geführt haben.

3.3.1 Die Anerkennung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts

Der Vertrag von Lissabon ist für die kommunale Ebene in Deutschland ein wesentlicher Schritt für die Stärkung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts in Art. 4 Abs. 2 EUV. Hier heißt es:

„Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen *ein-schließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung* zum Ausdruck kommt.“⁸³

Artikel 4 Absatz 2 EUV anerkennt die verfassungsmäßigen Strukturen der Mitgliedstaaten, also auch die föderale Verfassungsstruktur der Bundesrepublik Deutschland. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung wird auf europäischer Ebene verankert. Verwiesen wird auf Art. 28 GG, in dem das kommunale Selbstverwaltungsrecht auf nationaler Ebene verankert ist.⁸⁴ Dies war seit Jahrzehnten eine zentrale Forderung der Kommunen, die auch ausdrücklich an den Europäischen Konvent gerichtet

⁸³ Vertrag über die Europäische Union - Artikel 4 Absatz 2 EUV; Hervorhebung durch die Autoren.

⁸⁴ Vgl. Andersen 1997: 173, 174.

wurde.⁸⁵ In Art. 28 Abs. 2 GG steht geschrieben: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“⁸⁶ Mit der Formulierung „alle Angelegenheiten“ wird zunächst ein sehr weiter Bereich erfasst, der zugleich aber durch den „örtlichen“ Bezug und den „Rahmen der Gesetze“ deutlich eingeschränkt wird. Geschützt werden in Art. 28 GG also nicht bestimmte Gemeindeaufgaben, sondern „ein interpretationsbedürftiger Kern der Selbstverwaltung (Wesensgehaltsgarantie)“⁸⁷. Unter dem Begriff der Kommunalen Selbstverwaltung sind die Personal-, Organisations-, Finanz-, Planungs- und Rechtssetzungshoheit der Gemeinden zusammengefasst. Die Anerkennung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts durch den Vertrag von Lissabon zu Beginn der Verträge, in Art. 4 EUV, ist grundlegend für alle weiteren Vertragsartikel. Dieser Schritt ist aus Sicht der deutschen Kommunen als wichtig und grundlegend zu erachten. Die Einbeziehung der lokalen Ebene bzw. der lokalen Dimension in die Verträge, z.B. in die Bestimmungen zum Subsidiaritätsprinzip oder zur Daseinsvorsorge, sind als logische Konsequenz dieser Anerkennung zu bewerten.

3.3.2 Die Ausdehnung des Subsidiaritätsprinzips auf die lokale Ebene

Ein zweiter Schwerpunkt der kommunalrelevanten Neuerungen durch den Vertrag von Lissabon sind die explizite Ausweitung des Subsidiaritätsprinzips auf die lokale und regionale Ebene⁸⁸ und die verfahrensmäßige Sicherung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips.

Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnah-

⁸⁵ Vgl. Hoffschulte 2006: 66-71.

⁸⁶ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Art. 28 Abs. 2 GG.

⁸⁷ Andersen 1997: 173.

⁸⁸ Art. 5 Abs. 3 EUV.

men von den *Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene* ausreichend verwirklicht werden können, *sondern vielmehr* wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. [.]⁸⁹

Mit dem Vertrag von Lissabon wird also die Subsidiaritätskontrolle explizit auch auf die regionale und kommunale Ebene ausgeweitet. Diese Änderung ist für die Kommunen von besonderer Bedeutung, „da durch das Subsidiaritätsprinzip eine lenkende Verteilung der Kompetenzen auf die europäische Ebene für europäische Fragen, auf die nationale Ebene für nationale Fragen und schließlich auf die regionale und kommunale Ebene für örtliche und regionale Fragen gewährleistet werden soll.“⁹⁰

Die Ausweitung des Subsidiaritätsprinzips auf die lokale und regionale Ebene hat ihre Grundlage in der Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 4 EUV. Der Aufnahme der Formulierung „auf regionaler oder lokaler Ebene“ an dieser Stelle kommt vor allem symbolische Bedeutung zu. In einer Studie des AdR heißt es hierzu: „Denn augenscheinlich steht außer Frage, dass auch nach dem Maßstab der im EGV enthaltenen Regelung, die Bewertung der Fähigkeit der Mitgliedstaaten, die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen ausreichend zu verwirklichen, unter Berücksichtigung aller sich in ihrem Inneren befindenden territorialen Ebenen vorgenommen werden muss.“⁹¹

Die verfahrensmäßige Sicherung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips ist neben der Ausweitung des Subsidiaritätsprinzips eine weitere wichtige Neuerung durch den Vertrag von Lissabon. Sie umfasst, wie im Subsidiaritätsprotokoll festgelegt, das Frühwarnsystem für Subsidiaritätsrügen (early warning system) und die Subsidiaritätsklage. Das Frühwarn-

⁸⁹ Artikel 5 Absatz 3 EUV; Hervorhebung durch die Autoren.

⁹⁰ Zimmermann 2008: 43.

⁹¹ AdR 2005: 35.

system verpflichtet die Kommission dazu, die Folgen von Entscheidungen für die lokale Ebene abzuschätzen und ihre Zuständigkeit sowie ihre Gesetzesentwürfe dahingehend zu begründen. Als wirkliche Gewinner sind an dieser Stelle jedoch die nationalen Parlamente zu sehen, die die Möglichkeit haben zu einem Gesetzgebungsentwurf eine Subsidiaritätsrüge auszusprechen.⁹² Nach Inkrafttreten eines Rechtsaktes besteht nach dem Subsidiaritätsprotokoll die Möglichkeit der Subsidiaritätsklage vor dem Europäischen Gerichtshof. Für die kommunale Ebene ist hier vor allem das Klagerecht des Ausschusses der Regionen von Bedeutung. Selbst wenn sich die Zahl der Klagen durch den Ausschuss der Regionen in Grenzen halten sollte, so kann doch von einem Drohpotential ausgegangen werden, das zu einer verstärkten Berücksichtigung von kommunalen Interessen in der prälegislativen Phase führen kann. Um seiner gewachsenen Bedeutung Rechnung zu tragen, hat der Ausschuss der Regionen ein Netzwerk zur Subsidiaritätskontrolle aufgebaut, durch das er Kommunen aktiv in die Subsidiaritätskontrolle mit einbezieht.⁹³

Es kann also davon ausgegangen werden, dass der Ausschuss der Regionen an Bedeutung für die deutschen Kommunen gewonnen hat und dass durch die Vertragsänderungen neue Beteiligungsmöglichkeiten und Opportunitätsstrukturen für die Kommunen auf europäischer Ebene entstanden sind. Dies müsste zu einer Anpassung des kommunalen Handelns zu EU-Themen geführt haben. Diese Annahme hat sich in den geführten Interviews in der Stadt Köln jedoch nicht konkret bestätigt. Generell wird das Subsidiaritätsverfahren nur wenig genutzt.

3.3.3 Auswirkungen des Vertrags von Lissabon auf kommunales Handeln

In der Praxis haben die Änderungen durch den Vertrag von Lissabon zu keiner Veränderung im kommunalen Handeln geführt. Alle Befragten ga-

⁹² Vgl. Heffler 2012.

⁹³ Vgl. Ausschuss der Regionen: Netzwerk zur Subsidiaritätskontrolle, online unter: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/pages/default.aspx> (Stand: 1.3.2013).

ben an, dass die Vertragsänderungen keine Auswirkungen auf die Zugangsmöglichkeiten für lokale Interessen auf europäischer Ebene hatten. Auch für die Praxis der Europaarbeit in der Stadt Köln gaben die Befragten an, dass durch den Vertrag von Lissabon keine Veränderung im kommunalen Handeln mit EU-Bezug stattgefunden hätte. Nicht ermittelt werden konnte im Rahmen dieses Projektes, ob die Gründe hierfür beispielsweise in einer mangelnden Wahrnehmung der neuen Opportunitätsstrukturen liegen oder ob der lokale Ebene die benötigten Ressourcen für eine Anpassungsleistung und für ein verändertes Handeln in Bezug auf europäische Themen fehlen.

Für die Einbettung der Stadt Köln im EU-Mehrebenensystem können folgende Kernpunkte festgehalten werden:

- Es gibt für deutsche Kommunen – und damit auch für die Stadt Köln – eine Vielzahl an Beteiligungsmöglichkeiten und Anknüpfungspunkten im EU-Mehrebenensystem. Die Verbindungen können zwischen formaler Beteiligung, koordinierter Netzwerkaktivität und informellem Lobbying verschiedene Formen annehmen.
- Weite Bereiche kommunalen Handelns haben eine europäische Dimension. Eine Folge davon ist, dass Vertreter kommunaler Interessen eine sehr breite Wissensbasis benötigen, und dass eine enge Vernetzung mit den jeweiligen Fachexperten notwendig ist, um dieser Herausforderung gerecht zu werden.
- Der Vertrag von Lissabon wird zwar wegen der Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung und den Änderungen zum Subsidiaritätsprinzip im Allgemeinen als Meilenstein für die deutschen Kommunen gesehen. Gleichzeitig schlagen sich diese Änderungen bzw. Neuerungen nicht direkt im kommunalen Handeln nieder. Kommunale Akteure nehmen keinen Wandel ihrer Tätigkeit nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wahr.

4. Die Binnenstrategie der Kölner Europaarbeit

In den folgenden Kapiteln wird die interne Organisation von Europaarbeit in der Stadt Köln analysiert. Dazu werden zunächst die formale Ansiedlung und die Aufgaben, geregelt in der Geschäftsanweisung Internationale Angelegenheiten, dargestellt. Im zweiten Schritt werden die tatsächliche Ansiedlung von Europaarbeit sowie die damit verknüpften Vor- und Nachteile aufgezeigt. Der dritte Teil analysiert dann die verschiedenen Felder der Kölner Europaaktivität in der Praxis.

4.1 Die formale Ansiedlung der Europaarbeit im politisch-administrativen System der Stadt Köln

Die Darstellung der Ansiedlung der Europaarbeit im politisch-administrativen System der Stadt Köln beruht auf Daten, die aus qualitativen Experteninterviews und aus der Dokumentenanalyse gewonnenen wurden. Zentrales Dokument ist die Geschäftsanweisung Internationale Angelegenheiten (GIA) der Stadt Köln.

4.1.1 Entstehungsgeschichte des Büros für internationale Angelegenheiten der Stadt Köln

Das Europa-Büro der Stadt Köln gibt es seit Anfang der 1990er Jahre. Als Grund für die Einrichtung damals wird aus heutiger Sicht der Akteure angegeben: *„Das war wohl ganz praktisch die Erkenntnis, dass es europäische Fördermittel gibt für Vorhaben, die der Stadt damals wichtig waren.“*⁹⁴ Zunächst wird das Europa-Büro im damaligen Amt für Statistik und Einwohnerwesen angesiedelt. 1996 gibt es dann den ersten formalen Ratsbeschluss zur Europaarbeit in Köln. 1999 wurde das Europabüro beim Amt des Oberbürgermeisters der Stadt Köln angesiedelt. Diese Phase wurde kurz unterbrochen durch eine Ansiedlung im Organisationsamt, dem früheren Hauptamt der Stadt Köln. Heute ist das Europabüro wieder an das Amt des Oberbürgermeisters angegliedert. Als Beweggrund für diese Ansiedlung wird die *„zunehmend erkannte, wichtige Aufgabe, auch für die*

⁹⁴ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

*Stadtspitze*⁹⁵ angegeben. 2004 wurde das Europabüro mit dem Büro für Städtepartnerschaften zusammengelegt: „[...] ganz bewusst mit dem Ziel, die Städtepartnerschaften auch zu nutzen für einen Know-how-Transfer, für politische Aktivitäten, Lobbyarbeit.“⁹⁶

4.1.2 Arbeitsteilung innerhalb des Büros für internationale Angelegenheiten

Im Büro für internationale Angelegenheiten arbeiten momentan insgesamt acht Mitarbeiter/-innen. Die Leitung liegt bei Herrn Frieder Wolf, er ist der Europabeauftragte der Stadt Köln. Das gesamte Büro wird durch eine/-n Mitarbeiter/-in im Sekretariat unterstützt. Ein/-e Mitarbeiter/-in ist zuständig für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit (Teilzeitstelle). Die Arbeit des Europabeauftragten und die von fünf weiteren Mitarbeiter/-innen basiert auf drei Standbeinen: Städtepartnerschaften, EU-Projekte/Ausschreibungen und Städtenetzwerke: „Ansonsten ist die Idee, dass wir alle uns sowohl um Partnerstädte kümmern als auch um europäische und allgemeine internationale Angelegenheiten.“⁹⁷ Die Arbeit wird dabei jeweils nach thematischen und regionalen Schwerpunkten aufgeteilt. In der Verknüpfung der drei Standbeine bei jedem der Mitarbeiter/-innen wird der Vorteil gesehen, dass durch die Kombination Synergieeffekte genutzt werden können. Die in den Städtepartnerschaften teilweise schon seit langem bestehenden Kontakte und auch die Städtenetzwerke können genutzt werden, um geeignete Projektpartner mit ähnlichen Interessen zu finden. Auf die bereits mit den Partnerstädten bestehende Zusammenarbeit kann so aufgebaut werden. Ein/-e Mitarbeiter/-in ist zusätzlich mit der Zusammenarbeit mit dem Europe-Direct-Informationszentrum in Köln beauftragt, ein/-e weitere Mitarbeiter/-in

⁹⁵ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

⁹⁶ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

⁹⁷ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

mit der Öffentlichkeitsarbeit des Büros für internationale Angelegenheiten.

4.1.3 Die Geschäftsanweisung Internationale Angelegenheiten der Stadt Köln – formale Anbindung des Büros für internationale Angelegenheiten nach innen und außen

Formal ist die Anbindung des Büros für internationale Angelegenheiten in der Geschäftsanweisung Internationale Angelegenheiten der Stadt Köln definiert. Gegenstand der GIA ist zum einen die Konkretisierung der internationalen Zusammenarbeit der Stadtverwaltung Köln, zum anderen die Regelung der Verfahren und der Zusammenarbeit zwischen den Dezernaten und Ämtern. Sie kann als **Soll-Zustand** der Europaarbeit in Köln verstanden werden. Aus der Beschreibung der Art der Anbindung können auch die Aufgaben der kölnischen Europaarbeit und die Vernetzung der Stadt Köln nach außen abgeleitet werden.

In der GIA wird der Begriff der Internationalen Angelegenheiten näher bestimmt. Demnach sind Internationale Angelegenheiten für die Stadt Köln (Auszug aus der GIA Abschnitt 1.3):

- „die Förderung der internationalen Zusammenarbeit insbesondere zwischen Gemeinden, Städten und Regionen sowie die projektbezogene Zusammenarbeit mit Wirtschaft, Forschung und gesellschaftlichen Organisationen
- die Pflege der Städtepartnerschaften Kölns und die Kommunikation mit den entsprechenden Fördervereinen mit dem Ziel einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, des Aufbaus guter nachbarschaftlicher Verhältnisse zu anderen Ländern und Völkern
- der Beitrag der Stadt Köln zum europäischen Einigungsprozess
- die Untersuchung der Auswirkungen des Globalisierungsprozesses auf die städtische Politik
- die Untersuchung der Auswirkungen europäischer Gesetzgebung und Verordnungen auf die städtische Politik und Verwaltung
- die Einflussnahme auf die internationale Politik in Zusammenarbeit mit anderen Kommunen, dem Land, dem Bund und interna-

tionalen Organisationen bzw. entsprechenden Institutionen und Verbänden sowie den globalen und europäischen Städte- und thematischen Netzwerken

- die Ausschöpfung von Förderprogrammen der Europäischen Union und internationaler Institutionen für die Ziele städtischer Politik
- die Unterstützung des Personalamts bei der Qualifizierung und Weiterbildung der städtischen Beschäftigten in internationalen Angelegenheiten.“

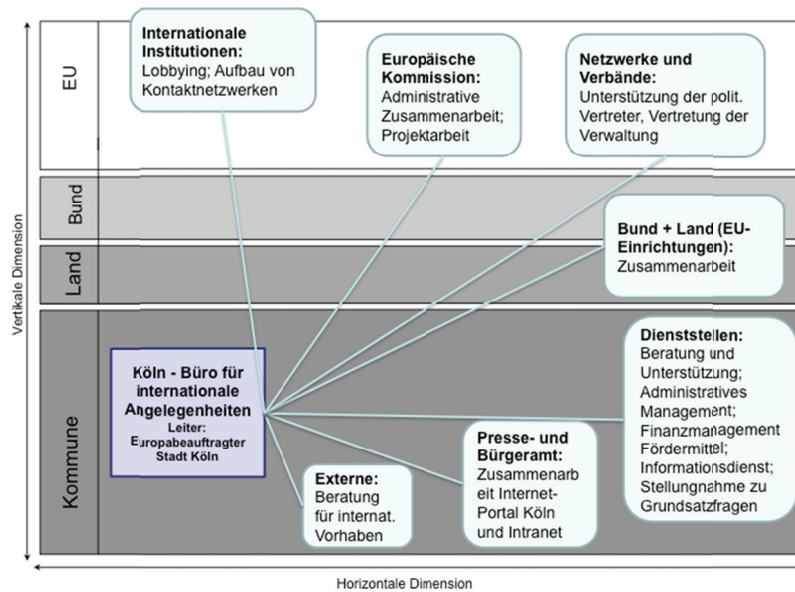
Hieraus lassen sich die Ziele der GIA ableiten, die in Abschnitt 1.4 folgendermaßen formuliert sind:

„Generelles Ziel ist die Regelung von Verfahren zur

- a) Koordination und Bündelung der europäischen und internationalen Aktivitäten auf städtischer Ebene
- b) der Kooperation mit Europaabgeordneten, Landes- und Bundesinstitutionen zur Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung
- c) der entsprechenden Einflussnahme der Stadt Köln auf die internationale Politik im Sinne der Erhaltung kommunaler Selbstverwaltung.“

Die formale Anbindung des Büros für internationale Angelegenheiten nach innen und außen wird in der folgenden Grafik dargestellt:

Abbildung 3: Formale Anbindung des Büros für internationale Angelegenheiten der Stadt Köln (GIA)



Die Anbindung des Büros für internationale Angelegenheiten an andere relevante Akteure soll im Folgenden den Ebenen des EU-Mehrebenensystems folgend dargestellt werden; Grundlage ist die GIA.

Auf lokaler Ebene ist das Büro für internationale Angelegenheiten in erster Linie mit den **Dienststellen** der Stadt Köln verbunden. Sie werden bei der Definition und Vorbereitung von internationalen Vorhaben beraten. Zur Unterstützung der koordinierenden Aufgabe des Büros für internationale Angelegenheiten haben die Dienststellen (einschließlich der Bezirksämter) das Büro für internationale Angelegenheiten über alle internationalen Tätigkeiten zu informieren. Das Büro für internationale Angelegenheiten berät die Dienststellen über internationale Förderprogramme. Dabei werden vor allem Programme berücksichtigt, die den Schwerpunkten der städtischen Aktivitäten entsprechen. Es ist zuständig für die administrative Koordination von internationalen Vorhaben mit Beteili-

gung von städtischen Dienststellen, einschließlich des Finanzmanagements. Bei EU-Projekten obliegen ihm die vertragliche Gestaltung von Vorhaben im Einvernehmen mit den beteiligten Dienststellen sowie die Überwachung der Einhaltung der vertraglichen Regelungen. Stellungnahmen zu EU-relevanten Fragen, wie beispielsweise zu den Auswirkungen von europäischen Vorgaben auf das kommunale Verwaltungshandeln, erstellt das Büro für internationale Angelegenheiten auf Anforderung der Dienststellen.

Ein weiterer Anknüpfungspunkt für das Büro für internationale Angelegenheiten auf lokaler Ebene ist das **Presse- und Bürgeramt**. In Zusammenarbeit soll hier ein Informationsdienst in EU- und internationalen Angelegenheiten sowie der Aufbau und die Pflege eines Informationspools betrieben werden. Darunter fallen Mitteilungsdienste und ein die internationalen Angelegenheiten betreffender Bereich des Internet-Portals der Stadt Köln und des Intranets.

In Verbindung mit **externen** in die internationale Arbeit eingebundenen **Partnern** hat das Büro für internationale Angelegenheiten die Aufgabe der Beratung.

Mit der **Landes- und Bundesebene**, vor allem mit den jeweiligen für die Europaarbeit zuständigen Einrichtungen, ist das Büro für internationale Angelegenheiten insofern verknüpft, als dass zur Einflussnahme auf die internationale Politik sowie zur Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung die Zusammenarbeit angestrebt ist.

Für die Anbindung an die europäische Ebene sind für das Büro für internationale Angelegenheiten die **Netzwerke und Verbände** zur Vertretung kommunaler Interessen zentral. Im Mittelpunkt dieser Zusammenarbeit stehen die Einflussnahme auf die internationale Politik und das Knüpfen von Kontakten. Das Büro für internationale Angelegenheiten unterstützt die politischen Vertreter Kölns in den internationalen Städte-

netzwerken. Es koordiniert und vertritt gegebenenfalls die Verwaltung in den Verwaltungsgremien und Arbeitsgruppen der Netzwerke.

Ein weiterer wichtiger Anknüpfungspunkt auf europäischer Ebene ist die **Europäische Kommission**. Mit ihr wird auf administrativer Ebene zusammengearbeitet. Es werden Projektvorschläge abgestimmt und Verträge über Projektvorhaben abgeschlossen. Berichte an die Kommission werden vom Büro für internationale Angelegenheiten koordiniert.

Internationale Institutionen sind für das Büro für internationale Angelegenheiten das Ziel von Lobbyarbeit und eine Möglichkeit zum Aufbau von Kontaktnetzen.

Es fällt auf, dass der Ausschuss der Regionen in der GIA keine Erwähnung findet, obwohl er explizit für die Vertretung regionaler und lokaler Interessen auf europäischer Ebene eingesetzt wurde. Auch das Europäische Parlament – obwohl am europäischen Gesetzgebungsprozess beteiligt und durch Mitglieder des EP aus der Region mit Köln verbunden – wird nicht als Anknüpfungspunkt auf europäischer Ebene genannt.

Es kann festgehalten werden, dass die Geschäftsanweisung Internationale Angelegenheiten sowohl die innerstädtische Struktur als auch die Anknüpfungspunkte nach außen der Europaarbeit regelt. Bemerkenswert ist, dass dabei nicht alle möglichen Anknüpfungspunkte (siehe Kapitel 4.1) genutzt werden.

4.2 Die Ansiedlung und Koordination von Europaarbeit in der Praxis

4.2.1 Europaarbeit als Querschnittsaufgabe: Zentrale Ansiedlung und Koordinationsfunktion des Büros für internationale Angelegenheiten

Wie bereits in Abschnitt 5.1 dargestellt ist das Büro für internationale Angelegenheiten der Stadt Köln beim Amt des Oberbürgermeisters angesiedelt. Als Beweggrund für diese zentrale Ansiedlung wird seine strategisch wichtige Bedeutung für die Stadtspitze angegeben. Außerdem wird

der Tatsache Rechnung getragen, dass es sich beim Thema Europa um ein Querschnittsthema handelt, das fast alle Bereiche kommunalen Handelns betrifft. Die zentrale Ansiedlung wird von Akteuren innerhalb und außerhalb Kölns als sinnvoll bewertet: *„Und Querschnittsaufgaben siedelt man sinnvollerweise irgendwo zentral an.“*⁹⁸ Ein Vorteil ist, dass durch die Ansiedlung beim Amt des Oberbürgermeisters der Tätigkeit des Büros für internationale Angelegenheiten politisches Gewicht beigemessen wird. Zudem ist eine direkte Zusammenarbeit mit allen Fachämtern möglich. Werden Anfragen über den Oberbürgermeister in die Fachämter gegeben, so wird die Durchsetzungskraft erhöht.

In der Geschäftsanweisung Internationale Angelegenheiten ist festgelegt: *„Das Büro für internationale Angelegenheiten nimmt Dienstleistungs-, Koordinierungs- und konzeptionelle Aufgaben wahr.“*⁹⁹ Die Tätigkeit des Büros für internationale Angelegenheiten wird auch von den Mitarbeiter/-innen als gesamtkoordinierend beschrieben; das Büro versteht sich als zentrale Steuerungs- und Koordinationseinheit der Querschnittsaufgabe Europaarbeit. Dies hat Auswirkungen auf das Verhältnis zu den anderen Teilen des politisch-administrativen Systems der Stadt Köln. Um gesamtkoordinierend tätig sein zu können, ist das Büro für internationale Angelegenheiten auf die freiwillige Kooperation durch Dezernenten und Amtsleiter angewiesen: *„Bloß muss man sich vorstellen, dass die Verwaltungsfachleute aus den Fachämtern und Fachdezernaten ja eigentlich nicht dem Oberbürgermeister oder einem EU-Projekt oder der EU berichtsverpflichtet sind, sondern in ihren Dezernaten und Ämtern.“*¹⁰⁰ Fehlt diese Unterstützung, ist eine Zusammenarbeit und Europaaktivität nur schwer möglich. Momentan sind nur schwache Anreize für eine dezentrale Europaaktivität in der Stadt Köln gesetzt. Eine Lösung für dieses Dilemma wird von den

⁹⁸ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

⁹⁹ Geschäftsanweisung Internationale Angelegenheiten der Stadt Köln, Abschnitt 1.5.

¹⁰⁰ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

Befragten darin gesehen, dass die Teilnahme an EU-Projekten zu einer Priorität in der gesamten Stadtverwaltung gemacht wird, obwohl es sich nicht um eine originäre Pflichtaufgabe der Kommune handelt: *„Deswegen müsste sich vielleicht die gesamte Stadt strategischer aufstellen und einfach sagen, EU-Projekt-Teilnahme ist so was wie eine Fortbildung und ist eine Bereicherung in Zeiten des knappen Haushalts.“*¹⁰¹ Dies wurde auch in der im Rahmen des Forschungsprojektes durchgeführten Expertenrunde bestätigt.

4.2.2 Dezentrale Europaarbeit

Neben der zentralen Anordnung des Büros für internationale Angelegenheiten wird auch der dezentrale Aspekt in der Praxis der Europaarbeit der Stadt Köln von den Befragten betont: *„Insofern ist es immer schon eine Mischung von zentraler Koordination, Steuerung und dezentraler Umsetzung. Und das halte ich für zwingend bei dem Thema Europa.“*¹⁰² Wie in Kapitel 5.1.3 bereits dargestellt ist das Büro für internationale Angelegenheiten für die administrative Abstimmung zuständig. Ihm kommt eine Koordinationsfunktion zu, die als Dienstleistung für städtische und externe Partner verstanden wird. In den quantitativen und den qualitativen Interviews wurde aus der Praxis immer wieder berichtet, dass es große Unterschiede zwischen den Dezernaten, Ämtern und sogar Abteilungen gibt, was die Unterstützung von Europaaktivität angeht. Einige Dezernate gaben bei der Anfrage von Interviewterminen an, selbst nicht mit europäischen Themen befasst zu sein und auch keine Zuständigkeit zu haben. Es wurde deutlich, dass zum Zeitpunkt der Befragung in vielen Dezernaten nicht eindeutig formuliert werden konnte, wer der/die aktuelle Dezernatsbeauftragte für Europa und internationale Angelegenheiten ist, die es laut GIA in jedem Dezernat geben soll.¹⁰³

¹⁰¹ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

¹⁰² Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

¹⁰³ Vgl. Geschäftsweisung Internationale Angelegenheiten der Stadt Köln, Abschnitt 2.1.3.

4.2.3 Dienstleistungsfunktion

Ein weiterer Aspekt im Selbstverständnis des Büros für internationale Angelegenheiten ist die Beschreibung als Dienstleister: *„Wir sind ja Dienstleister, Querschnittsdienstleister für unsere Dezernate [...]“*¹⁰⁴ In der GIA ist festgelegt: *„Generell erbringt das Büro für internationale Angelegenheiten im Rahmen der Koordinierungsfunktion bei Vorhaben eine Dienstleistung für städtische und externe Partner.“*¹⁰⁵ Hierunter fallen die Betreuung und Unterstützung von allen Außenkontakten der Stadt Köln im Rahmen von Städtepartnerschaften oder der Austausch von Best-Practices für die gesamte Stadtverwaltung. Die Treffen werden im Büro für internationale Angelegenheiten inhaltlich vorbereitet und teilweise durch die Teilnahme von Mitarbeiter/-innen des Büros unterstützt. Hier bestätigt sich also in der Praxis die Aufgabenbeschreibung aus der Geschäftsanweisung Internationale Angelegenheiten.

4.2.4 Blick von außen – weitere Modelle der Ansiedlung von Europabüros

Von Mitarbeiter/-innen kommunaler Interessenvertretungen in Brüssel wird die Ansiedlung eines Europabüros beim Amt des Oberbürgermeisters als eine zu bevorzugende Form der Ansiedlung angesehen: *„Weil Europa ist und bleibt eine Querschnittsaufgabe und muss direkt am Chef dran sein.“*¹⁰⁶ Als weitere Ansiedlungsorte für Europabüros nennen diese Akteure die Verwaltungsbereiche Wirtschaft und Kämmerei. An diesen Modellen wird jedoch bemängelt, dass die Europaarbeit zu sehr auf ein Thema reduziert wird: *„Das hat man für [...] mal überlegt, ob man es auch*

¹⁰⁴ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

¹⁰⁵ Geschäftsanweisung Internationale Angelegenheiten

¹⁰⁶ Kommunale Interessenvertretung Brüssel.

*ins Wirtschaftsreferat reingibt. Aber das hat man wieder verworfen, weil man gesagt hat, da wird Europa zu sehr reduziert auf wirtschaftliche Fragen.*¹⁰⁷

Auch von den befragten Mitgliedern des Europäischen Parlaments wird die zentrale Ansiedlung der Europaarbeit in einer Kommune als vorteilhaft angesehen: *„Ich glaube die Zentralen haben schon einen großen Vorteil, weil man muss auch die Europaarbeit ein Stück bündeln. Wenn jeder nur einzeln vorstößt, ist es im Endeffekt keine koordinierte Arbeit und die Schlagkraft in Richtung Europa wird glaube ich dadurch etwas geringer.“*¹⁰⁸ Voraussetzung für diese Zusammenarbeit ist eine Europakompetenz in den Fachabteilungen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Europaarbeit eine Querschnittsaufgabe ist. Ihre Koordination ist deshalb zentral in der städtischen Verwaltung – beim Amt des Oberbürgermeisters – angesiedelt. Die Erfüllung der Aufgaben geschieht im Zusammenspiel des zentralen Büros für internationale Angelegenheiten mit den dezentralen Verwaltungseinheiten. Hier kommt es im Arbeitsalltag immer wieder zu Schwierigkeiten. Problematisch sind fehlende finanzielle und personelle Ressourcen sowie eine zu schwach ausgeprägte Europafähigkeit in vielen Teilen der Verwaltung. Bislang gibt es nur schwache Anreize für eine dezentrale Europaaktivität in der Stadt Köln.

4.3 Die Kölner Europaarbeit in der Praxis

Im Folgenden werden die Schwerpunkte der Kölner Europaarbeit in der gelebten Praxis skizziert. Die Erkenntnisse wurden in erster Linie aus den qualitativen Experteninterviews und der Dokumentenanalyse gewonnen.

4.3.1 Die Europaarbeit der Stadt Köln in Netzwerken und Verbänden in der Praxis

Die Mitarbeit in europäischen Netzwerken ist bei den Mitarbeiter/-innen des Büros für internationale Angelegenheiten unterschiedlich stark aus-

¹⁰⁷ Kommunale Interessenvertretung Brüssel.

¹⁰⁸ Mitglied des Europäischen Parlaments.

geprägt. Einige sind aktiv einbezogen in die Netzwerkarbeit: *„Wir haben einen politischen oder auch städtische Vertreter in diesem Netzwerk, die muss ich dann dahin begleiten, vorbereiten, Diskussionen führen, auch sehr oft den Kontakt alleine halten.“*¹⁰⁹ Andere sind zwar generell engagiert, haben aber aufgrund der hohen Arbeitsbelastung – auch durch die zeitintensive Pflege von Städtepartnerschaften – Schwierigkeiten, die Aktivitäten aufrechtzuerhalten: *„Ja, Netzwerkarbeit, muss ich jetzt ehrlich sagen, habe ich etwas schleifen lassen aus zeitlichen Gründen.“*¹¹⁰ Ein dritter Teil der Mitarbeiter/-innen des Büros interpretiert die Aufgabe der Betreuung von Netzwerken eher passiv im Sinne der Verwaltung von Kontakten und weniger als aktive Mit- bzw. Zuarbeit. Im Vordergrund steht hier das „Informiertsein“ über die Netzwerkarbeit anderer Teile des politisch-administrativen Systems der Stadt Köln: *„Also ich betreue zwar zwei Netzwerke, aber die Fachämter, die sind eigentlich für die inhaltliche Ausrichtung [zuständig, Anm. der Autoren]. Die fahren zu diesen Foren. Ich werde davon in Kenntnis gesetzt.“*¹¹¹ Bei der Vertretung kommunaler Interessen auf europäischer Ebene ist eine gute Vernetzung und das Vertreten einer gemeinsamen Position von vielen Partnern von großem Vorteil: *„Denn man wird auch in Europa schnell belanglos, wenn man nur aus einer ganz individuellen persönlichen Sicht spricht. Und nicht irgendwo auch sagen kann, hier stehen so und so viele tausend Kommunen hinter der Position. Diese Vernetzung und auch dieses Zusammenfassen an einer Stelle, das Sammeln ist ungeheuer wichtig.“*¹¹²

Bei den folgenden Netzwerken wurde angegeben, dass Mitarbeiter/-innen des Büros für internationale Angelegenheiten aktiv an der Netzwerkarbeit beteiligt sind:

¹⁰⁹ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

¹¹⁰ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

¹¹¹ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

¹¹² Mitglied des Europäischen Parlaments.

- Verkehrsnetzwerk POLIS,
- Arbeitsgruppe Soziales bei EUROCITIES und
- IT-Netzwerk Knowledge Society (Unternetzwerk von EUROCI-TIES).

Das mit Abstand am häufigsten genannte europäische Netzwerk, in dem sich die Stadt Köln engagiert, ist EUROCITIES. Es umfasst verschiedene thematische Schwerpunkte und ist in Foren und Arbeitsgruppen gegliedert. Die Mitarbeiter/-innen des Büros für internationale Angelegenheiten sind für verschiedene Politikfelder zuständig und betreuen in EURO-CITIES jeweils die in diese Themenschwerpunkte fallenden Aktivitäten der Stadt Köln. Insgesamt wird die Stadt Köln bei EUROCITIES teilweise durch das Büro für internationale Angelegenheiten, teilweise durch Mitarbeiter/-innen der thematisch entsprechenden Fachämter und teilweise durch Ratsmitglieder vertreten, die mit der Thematik vertraut sind. Hinzu kommt die Mitarbeit in vielen kleineren Themennetzwerken mit Teilnehmer/-innen aus zwei oder mehreren europäischen und nicht-europäischen Ländern.

Insbesondere die Kölner Bürgermeister/-innen nutzen die Netzwerke zum fachlichen Austausch und zur Zusammenarbeit in verschiedenen Themenfeldern. Die Informationsgewinnung oder die Einflussnahme auf europäische Themen steht bei den Bürgermeister/-innen nicht im Vordergrund: *„Also, da wären wir sicherlich auch überfordert, wenn wir da noch mal drauf eingehen wollten, auf Gesetzesvorlagen. Das müsste dann eigentlich auch der OB machen, der ja eine andere Funktion hat als Hauptverwaltungsbeamter. Vergessen Sie nicht, dass wir das alles hier ehrenamtlich machen.“*¹¹³

Als lohnenswert wird die Mitarbeit in europäischen Netzwerken beschrieben, wenn diese zu EU-Projekten führt und wenn es zu einem Know-how-Transfer kommt. Aber auch die Möglichkeit die Stadt Köln im internationalen Wettbewerb zu präsentieren wird als Vorteil genannt. Es

¹¹³ Bürgermeister/-in der Stadt Köln.

muss sich ein Nutzen für alle beteiligten Städte, Länder oder Regionen ergeben, und das Netzwerk muss gut organisiert sein. Da die europäische Netzwerkarbeit nicht zu den Pflichtaufgaben der Kommunen gehört, wird im Rat der Stadt immer wieder sehr sorgfältig geprüft, ob eine Mitgliedschaft auch unter finanziellen Aspekten befürwortet werden kann: *„Dass auch sehr kleinteilig überlegt wird: ‚Können wir in dem Netzwerk noch bleiben?‘ – das sind manchmal 500 oder 800 Euro Jahresbeitrag in Verbindung mit vielleicht zwei, drei Reisen pro Jahr, die plötzlich so teuer erscheinen, weil es freiwillige Aufgaben sind.“*¹¹⁴ Als Negativbeispiel wurde das Netzwerk EUROMED genannt. Hier war die Zusammenarbeit schwierig, und es kam zu keinem gemeinsamen Projekt. Die aktive Mitarbeit wurde daraufhin eingestellt.

4.3.2 EU-Projekte

EU-Projekte werden von allen Befragten als für die Stadt Köln wichtig und nützlich beschrieben. Projektpartner sind andere Stadtverwaltungen, aber auch Firmen, Gesellschaften oder NGOs. Die bereits bestehenden Kontakte zu Partnerstädten werden immer wieder für die Anbahnung von EU-Projekten genutzt. Auch die europäischen Netzwerke bieten für die Stadt die Möglichkeit Partner für EU-Projekte zu finden. Die Aufgabe des Büro für internationale Angelegenheiten ist es die Projekte von Beginn an zu begleiten und zu koordinieren. Die Projektarbeit selbst übernehmen die beteiligten Fachämter. In den Fachämtern spielen neben der Frage, ob das Projekt politisch gewollt ist und den Zielen der Stadt nützt, vor allem die personellen Ressourcen zur Antragstellung und Durchführung sowie die Finanzierungsmöglichkeiten des Eigenanteils für das Projekt eine große Rolle. Befragte gaben an, dass die Beantragung von EU-Projekten in der letzten Zeit wegen Ressourcenmangels zurückgegangen

¹¹⁴ Bürgermeister/-in der Stadt Köln.

sei. Eine detaillierte Beschreibung der Abläufe von EU-Projekten in Köln findet sich in Kapitel 4.4.2.4.

4.3.3 Städtepartnerschaften

Die Pflege von Städtepartnerschaften ist eine weitere der Hauptaufgaben des Büros für internationale Angelegenheiten. Sie nimmt einen Großteil der Arbeitszeit in Anspruch. Das Büro für internationale Angelegenheiten ist in diesem Bereich seiner Arbeit sehr stark über die Städtepartnerschaftsvereine mit der Zivilgesellschaft verbunden. Bei einigen Städtepartnerschaften geht die Zusammenarbeit über die klassischen Aktivitäten hinaus, und es findet eine Kooperation in wirtschaftlichen Bereichen, zu europäischen Themen oder in europäischen Netzwerken statt: *„Wir versuchen schon, europäische Themen oder globale Themen zu involvieren. Und viele Partnerstädte sind bereits auch Mitglied in verschiedenen Netzwerken, europäischen Netzwerken, so dass die Thematik Städtepartnerschaft eben auch auf eine andere Ebene gehoben wird.“*¹¹⁵ In der Regel steht aber der kulturelle Austausch zwischen Bürgerinnen und Bürgern im Vordergrund. Der Aufbau von europäischen Netzwerken oder der Austausch von Best-Practices spielen eine untergeordnete Rolle. Die erhofften Synergieeffekte durch die Zusammenlegung der Themen Europa und Städtepartnerschaften zeichnen sich tendenziell ab. Die Zusammenlegung birgt aber die Gefahr, dass die zeitintensive Pflege von Städtepartnerschaften den Kern der Europaaktivität überlagert und sie damit verhindert. Diese Beobachtung wurde auch in der Expertenrunde des Forschungsprojektes bestätigt. Zu den Hauptaktivitäten des Büros für internationale Angelegenheiten im Bereich der Städtepartnerschaften zählte im Jahr 2012 die Vorbereitung und Durchführung des Chinajahres. Diese Aufgabe war sehr zeitintensiv und führte dazu, dass andere Aufgaben nicht – wie in der Geschäftsanweisung für Internationale Angelegenheiten vorgesehen – durchgeführt werden konnten.

¹¹⁵ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

4.3.4 Austausch von Best-Practices

Ziel beim Austausch von Best-Practices ist es möglichst viel Know-how und Expertise zu fachspezifischen Themen aus den Netzwerken und Partnerstädten in die Stadt Köln zu holen. Dies wird von den Befragten als Mehrwert für die Stadt Köln eingeschätzt: *„Also Köln sieht sich ja nun wirklich als europäische und internationale Stadt, und dazu gehört es eben auch, dass es unabdingbar ist, dass man in internationalen Netzwerken mitarbeitet, selber sich und seine Stadt auch gut präsentieren kann und gleichzeitig sich Know-how und Expertise von außen holt. Das läuft ja viel über Best-Practice-Modelle.“*¹¹⁶ Bei vielen der von den Befragten genannten Beispiele wurde die Stadt Köln von anderen Städten um Unterstützung und um den Austausch von Best-Practices angefragt. Es wurden viele Beispiele für den konkreten Austausch von Best-Practice mit internationalen Partnern angegeben, von denen hier nur einige wenige genannt werden können: Mit der Stadt Thessaloniki hat ein Austausch mit dem Marktamt zur effektiven Gestaltung von Wochenmärkten und mit den Abfallwirtschaftsbetrieben stattgefunden. Geplant ist der Austausch zum Thema Wasserversorgung. Mit der Stadt Kattowitz hat es einen Austausch zum Bau eines Schwimmbades mit dem Stadtplanungsamt und mit den Köln-Bädern gegeben. Die Stadt Tunis wird eng auf dem Weg zur Demokratisierung begleitet: *„Acht städtische Kollegen aus Tunis waren hier gewesen. Aus allen Bereichen: Straßenverkehr, Umweltamt. Die haben sich dann hier informiert, wie das bei uns funktioniert.“*¹¹⁷ Aber auch die Stadt Köln holt sich Expertise im Ausland: *„Beispielsweise die letzte Konferenz, wo ich dabei war mit dem Vorsitzenden des Verkehrsausschusses, da haben wir uns das Fahrradsystem in Brüssel angeschaut. Wie fördert man den Radverkehr?“*¹¹⁸

¹¹⁶ Bürgermeister/-in der Stadt Köln.

¹¹⁷ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

¹¹⁸ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

Das Büro für internationale Angelegenheiten nimmt für den Austausch von Best-Practices und Know-how in erster Linie eine vermittelnde Funktion ein: „Oder entsprechend, wenn es dann um Fachthemen geht, wie Umweltschutz oder ja, verschiedene Projekte, Know-how-Austausch, dann suche ich mir die entsprechenden Partner, ich vermittele aber nur.“¹¹⁹ Als problematisch wird von den Befragten die Frage der Finanzierung gesehen: „Alle Welt will Know-how-Ausweitung und Know-how-Aufbau. Nur keiner kann einem sagen, wo man die Mittel dafür her bekommt. Das lähmt unsere Arbeit.“¹²⁰

In einem Interview wurde die Möglichkeit der Nutzung von Online-Datenbanken zu Best-Practice-Modellen positiv angemerkt. Hier speisen in thematischen Netzwerken die Beteiligten besonders erfolgreiche Modelle zur Problembewältigung ein, diese können dann von anderen Teilnehmern zeitlich und räumlich unabhängig recherchiert werden. Bei Interesse kann dann ein Kontakt aufgebaut werden. Auffällig ist, dass bislang vor allem andere Städte an kölnischer Know-how und Best-Practices interessiert sind. Umgekehrt nutzt die Stadt Köln nur wenig die Möglichkeiten um Know-how nach Köln zu holen. Hier gibt es ungenutztes Potenzial.

4.3.5 Koordination von Kontakten zu europäischen Themen

Um koordinierend tätig sein zu können, ist es für das Büro für internationale Angelegenheiten wichtig, über alle europarelevanten Aktivitäten von Rat und Verwaltung informiert zu sein. Dies ist auch in der GIA festgelegt: „Das Büro für internationale Angelegenheiten ist zu informieren bei Kontakten zu Stellen der Europäischen Kommission, europaorientierten Stellen von Bund, Ländern und Gemeinden sowie offiziellen internationalen Institutionen, soweit sie generelle stadtpolitische Belange der internationalen Zusammenarbeit betreffen.“¹²¹ Die Koordination der Außenkontakte hat zwei zentrale Aspekte. Einer ist das Nachhalten der insgesamt

¹¹⁹ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

¹²⁰ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

¹²¹ Geschäftsanweisung Internationale Angelegenheiten, Abschnitt 3.6.2.

bestehenden Kontakte der Stadt Köln nach außen. Der andere ist die inhaltliche Koordination der Vertretung der Stadt Köln nach außen: *„Wie werden wir da inhaltlich vertreten, das sind ja dann auch so gewisse Weichenstellungen.“*¹²² Das Büro ist dabei darauf angewiesen, dass alle bestehenden Kontakte und Netzwerkaktivitäten gemeldet werden. Von Seiten der Bürgermeister/-innen werden die Kontakte unterschiedlich stark nachgehalten. Generell ist die aktive Pflege der Kontakte vom individuellen Engagement der jeweiligen Person abhängig. Von einzelnen Befragten wird es positiv bewertet, wenn nicht nur über die Inhalte von Veranstaltungen Bericht erstattet wird, sondern auch über alle geknüpften Kontakte und möglichen personellen Anknüpfungspunkte für die Stadt Köln. In der Praxis stellt eine so intensive Berichterstattung allerdings eine Ausnahme dar. Es gibt bislang kein einheitliches und transparentes System, mit dem Kontakte kontinuierlich nachgehalten werden.

4.3.6 Mitarbeiterschulungen zu europäischen Themen

Das Personalamt bietet ein umfangreiches Weiterbildungsprogramm für die Mitarbeiter/-innen der Stadt Köln an, an dessen Ausrichtung das Büro für internationale Angelegenheiten teilweise beteiligt ist. Es werden halbjährlich Schulungen zu EU-Themen angeboten, vor allem zum Bereich Fördermöglichkeiten, aber auch zum politischen System der EU. Die Teilnahme ist freiwillig. Das Angebot wurde zunächst gut angenommen, dann flachte das Interesse aber ab: *„[...] auf jeden Fall hat die Nachfrage dann ... im letzten Jahr zum Beispiel ist es ausgefallen. Der erste und der zweite Termin.“*¹²³ Mögliche Gründe sind eine Sättigung der interessierten Verwaltungsmitarbeiter/-innen mit Europathemen und die Finanzsituation, die eventuell dazu führt, dass in der Verwaltung keine Ressourcen mehr in die Beantragung von EU-Projekten investiert werden: *„aber dann*

¹²² Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

¹²³ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

*hat man das Gefühl gehabt, dass alle die, die jetzt auch an EU-Projekten interessiert sind, dass die jetzt geschult sind*¹²⁴; „Ich denke mal, das hat auch mit den ganzen Sparzwängen und Haushaltszwängen in dieser Stadt zu tun, dass man einfach sich weniger in EU-Projekte hinein begibt.“¹²⁵

Die Schulung der Verwaltungsmitarbeiter/-innen wird auch von Akteuren außerhalb Kölns als sehr wichtig für die Europaaktivität einer Kommune eingeschätzt:

- *„Zum einen halte ich es für wichtig, dass Kommunen interne Fortbildungen auch machen. Und zwar mit Leuten, die das nicht theoretisch vermitteln, sondern Leuten, die praktische Europaarbeit kennengelernt haben und auch darin verankert sind.“*¹²⁶
- *„Wie will ich auch in der Lage sein, dann vielleicht mal selber ein EU-finanziertes Projekt zu stemmen, wenn ich vorher nicht einen Gesamtrahmen mit meiner Verwaltung geschaffen habe, dass die so fit sind, dass sie dazu auch in der Lage sind. Projekte zu stemmen, das stampft man ja nicht aus dem Boden. Das macht man mit Leuten, die man vorher ein bisschen qualifiziert hat.“*¹²⁷
- *„.eine ideale Europastruktur in einer Kommune sieht für mich so aus, dass ich wie gesagt regelmäßig Fortbildungen für Mitarbeiter aus allen Ämtern fachspezifisch für die jeweiligen Bereiche zu Europa-relevanten Fragestellungen mache.“*¹²⁸
- *„...wir brauchen eine stärkere Sensibilisierung in den einzelnen Fachabteilungen einer Behörde, die aber irgendwo auch gebündelt werden muss.“*¹²⁹

Es wird von mehreren Befragten betont, dass nicht unbedingt mehr Personal zur Stärkung der Europafähigkeit der Kommune bereitgestellt werden muss, sondern dass das vorhandene und fachlich kompetente Personal besser auf die Arbeit im europäischen Kontext vorbereitet und geschult werden muss: *„Das klingt jetzt nach furchtbar viel Personal, aber das soll ja gar nicht furchtbar viel Personal sein, sondern das Personal, das ich*

¹²⁴ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

¹²⁵ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

¹²⁶ Mitglied des Europäischen Parlaments.

¹²⁷ Mitarbeiter/-in Ausschuss der Regionen.

¹²⁸ Mitglied des Europäischen Parlaments.

¹²⁹ Mitglied des Europäischen Parlaments.

*habe, soll sensibilisiert und fortgebildet werden dafür.*¹³⁰ Diese Einschätzung wurde auch in den offenen Antworten der Netzwerkbefragung bestätigt. Wichtig sei es nicht nur über Fördermöglichkeiten zu informieren. Auch interkulturelle Kompetenz und Sprachkompetenz werden als wichtige Inhalte von Mitarbeiterschulungen beschrieben. Außerdem wird darauf hingewiesen, dass am besten schon in der Ausbildung von Kommunalbeamten das Thema Europa verankert sein sollte: *„Für mich wäre es wichtig, dass eigentlich in die Ausbildung zum Kommunalbeamten auch das Thema Europa stärker mit einbezogen wird.“*¹³¹ *„Aber alle Überlegungen fangen glaube ich immer erst mal bei Bildung und Ausbildung und Weiterqualifikation an. Und es gibt ja mittlerweile auch übers Innenministerium im Lande und über die Fortbildungsakademien ausreichend Möglichkeiten um auch Kommunalbedienstete mit den Grundsatzfragen weiterzubilden, dass sozusagen da erst mal ein Grundverständnis da ist für die Abläufe hier vor Ort.“*¹³²

Ein weiterer Vorschlag um Verwaltungsmitarbeiter/-innen für die Thematik zu sensibilisieren und europafit zu machen, ist der Besuch von kommunalen Vertretern in Brüssel: *„Was ich wichtig finde, dass kommunale Spitzenvertreter eben auch nach Brüssel kommen um zu sehen, wie läuft das da eigentlich ab. Um Verständnis dafür zu bekommen, wie es geht.“*¹³³

Weitere Aspekte die im Zusammenhang mit der Europafähigkeit der städtischen Verwaltung genannt wurden sind die Personalauswahl, die Reisebereitschaft der Mitarbeiter/-innen, das persönliche Engagement und die Sprachkompetenz. Schon bei der Personalauswahl für die städtische Verwaltung sollte darauf geachtet werden, dass die Voraussetzungen zur Bewältigung von Aufgaben im europäischen Kontext bestehen: *„Motivierte Leute braucht es dazu, die auch bereit sind, über die normale Ar-*

¹³⁰ Mitglied des Europäischen Parlaments.

¹³¹ Mitglied des Europäischen Parlaments.

¹³² Landesvertretung NRW Brüssel.

¹³³ Mitglied des Europäischen Parlaments.

beitszeit hinaus mal ein Projekt zu betreuen. Die bereit sind, eine Fremdsprachkompetenz aufzubauen, ins Ausland zu gehen. Das ist ja dann mit Reisen verbunden, so ein EU-Programm. Also so interkulturelle Kompetenz muss entwickelt werden.“¹³⁴ Das geeignete Personal zu finden bzw. zu finanzieren wird dabei als problematisch wahrgenommen: „Es ist nicht jeder Kommune gegeben, da jemanden zu finden, der diese Erfahrungen hat, geschweige denn manchmal, dass man die denn auch nicht bezahlen kann, wenn sie solche Erfahrungen haben.“¹³⁵

Die verstärkte Teilnahme an internationalen Tagungen, Kongressen, Schulungen und Netzwerkaktivitäten ist ein weiterer Vorschlag aus dem Kreis der Befragten, der zur Förderung der Europafähigkeit Zustimmung findet. Das Know-how der Mitarbeiter/-innen könne so ausgeweitet, das Verständnis für die europäische Dimension der städtischen Verwaltungsarbeit gestärkt werden: „Denn da ich als kommunale Verwaltung direkt oder indirekt mit dem Vollzug von europäischer Rechtssetzung, europäischer Politik beschäftigt sind, ist es eigentlich ein Zwang, eine Notwendigkeit, kommunales Personal entsprechend auszubilden. Das ist, kommunales Personal zu qualifizieren dafür, damit sie ein besseres Verständnis nicht nur für die anzuwendenden Regeln selber haben, sondern für die Hintergründe und für den Gesamtkontext. Wie will ich dann als Vollzugsebene Politik sinnvoll vollziehen, wenn ich den Gesamtkontext nicht begreife. Wie will ich denn mit dem europäischen Sozialfonds umgehen, wenn ich nicht begreife, in welchem Gesamtzusammenhang das stattfindet.“¹³⁶

4.3.7 Aktivitäten der Bürgermeister/-innen der Stadt Köln im europäischen Kontext

Die Bürgermeister/-innen der Stadt Köln vertreten den Oberbürgermeister auf repräsentativer Ebene. Sie sind nicht weisungsbefugt gegenüber der Verwaltung. Die Bürgermeister/-innen betreuen verschiedene inhaltliche Schwerpunkte nach innen und nach außen. Sie nehmen zu unter-

¹³⁴ Kommunale Interessenvertretung Brüssel.

¹³⁵ Landesvertretung NRW Brüssel.

¹³⁶ Mitarbeiter/-in Ausschuss der Regionen.

schiedlichen Themen Stellung. Sie repräsentieren die Stadt Köln in Ausschüssen und Netzwerken, dazu gehören auch europäische Netzwerke. Neben ihrer repräsentativen Funktion für die Stadt Köln haben sie auch politische Termine mit ihren Fraktionen und Parteien. Sie arbeiten im Rat der Stadt und in dessen Ausschüssen mit.

Der Aufbau und die Pflege von Netzwerken für die Stadt Köln gehören zu den Kernaufgaben der Bürgermeister/-innen. Dabei haben sie – je nach inhaltlicher Schwerpunktsetzung ihrer Arbeit – unterschiedliche Profile. Wie international die Arbeit der Bürgermeister/-innen ausgerichtet ist, hängt teilweise auch von deren persönlicher Schwerpunktsetzung ab: *„Ich denke, alle Bürgermeister machen ganz intensive Netzwerkarbeit, aber in unterschiedlichen Bereichen. Der eine hat mehr ein soziales Profil, der andere hat mehr ein wirtschaftliches Profil.“*¹³⁷

4.3.8 Sprachkompetenz

Ein weiterer Aspekt der Europaaktivität betrifft den Ausbau der Sprachkompetenzen in den Fachverwaltungen bzw. die Unterstützung bei der Überwindung von Sprachbarrieren. Es werden regelmäßig Übersetzungen im Büro für internationale Angelegenheiten angefragt. Diese Dienstleistung wird aber nicht angeboten. Die Befragten gaben an, dass fehlende Sprachkenntnisse immer wieder eine Barriere für die Arbeit in europäischen Zusammenhängen darstellen.

4.3.9 Die Öffentlichkeitsarbeit des Büro für internationale Angelegenheiten

Im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Büro für internationale Angelegenheiten wird in unregelmäßigen Abständen der Newsletter *eurowatch* verfasst. Er ist auf der Homepage der Stadt Köln zugänglich und

¹³⁷ Bürgermeister/-in der Stadt Köln.

kann von Interessierten per Mail abonniert werden. Im Newsletter wird über Aktivitäten in den Städtepartnerschaften und in der EU-Arbeit, zum Beispiel neue EU-Projekte oder Ergebnisse aus Netzwerktreffen, berichtet. Die Informationen in diesen Berichten kommen in der Regel aus dem Büro für internationale Angelegenheiten selbst, eine Zusammenarbeit mit der städtischen Verwaltung findet eher selten statt. Im Jahr 2012 ist der Newsletter einmal erschienen (Stand Juli 2012), im Jahr 2011 gab es keine aktuelle Ausgabe. In den vorangegangenen Jahren ist der Newsletter regelmäßig erschienen. Die größte Aufgabe des Jahres 2012 war die Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen des Chinajahres der Stadt Köln. Neben dem Newsletter sind auch Flyer und ein Imagefilm zur Stadt Köln Teil der aktuellen Öffentlichkeitsarbeit des Büros für internationale Angelegenheiten.

4.3.10 Interne Einflussfaktoren auf die Kölner Europaarbeit

Die Priorisierung von europäischen und internationalen Themen durch den jeweiligen Oberbürgermeister ist eine Rahmenbedingung für die Arbeit des Büros für internationale Angelegenheiten. Je nach politischer Prioritätensetzung des Amtsinhabers erfährt das Büro für internationale Angelegenheiten mehr oder weniger Unterstützung, wovon es für eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung – wie oben bereits dargelegt – abhängig ist: *„Aber natürlich hängt das auch von den politischen Verhältnissen ab. Es kann ein Oberbürgermeister kommen, der international mehr oder weniger interessiert ist.“*¹³⁸

Weitere Einflussfaktoren sind die wechselnden Schwerpunkte der Europäischen Kommission in ihrer Förder- und Kommunikationspolitik und die sich wandelnden politischen Bedingungen in den Partnerstädten. Sie verändern den Handlungsspielraum für die Europaarbeit der Stadt Köln immer wieder.

¹³⁸ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

Ein von allen Befragten beschriebenes Problem bei der Umsetzung der jeweiligen Arbeitsaufgaben ist die insgesamt als zu hoch empfundene Arbeitsbelastung. Immer wieder wird Überlastung als Grund dafür angegeben, warum Aufgaben, die generell als wichtig eingestuft werden, nur unzureichend oder in einzelnen Fällen gar nicht bearbeitet werden können: „[...] aber die ist schon jetzt längere Zeit nicht einberufen worden. Wegen Arbeitsüberlastung [...].“¹³⁹ „Im letzten Jahr hat es keine [...] gegeben, weil das ein Zeitproblem war [...].“¹⁴⁰ „Und da ist es schwer gerade für die Projektarbeit oder die Netzwerkarbeit [...] neue Partner zu gewinnen. Weil die winken dann immer erst mal schnell ab und sagen, dafür haben wir nicht die Kapazität.“¹⁴¹ „Und da hätten wir mitmachen können. [...] Und da habe ich gleich zu Anfang gesagt, ich habe einfach die Kapazität nicht.“¹⁴²

Folgende Kernpunkte der Analyse der kölnener Europaarbeit können festgehalten werden: Schwerpunkte der Aktivitäten der Büros für internationale Angelegenheiten sind die Betreuung von EU-Projekten und die Pflege der zahlreichen kölnener Städtepartnerschaften. Die Betreuung der Städtepartnerschaften wird von allen Befragten als sehr zeitintensiv beschrieben und bindet sehr viele personelle Ressourcen. Der Austausch von Best-Practice wird vom Büro für internationale Angelegenheiten vermittelt. Dabei steht öfter das „Geben“ als das „Nehmen“ von Know-how im Mittelpunkt. Die Aufgabe der Kontaktvermittlung wird vom Büro für internationale Angelegenheiten wahrgenommen. Die Aufgabe der Koordination bzw. des Nachhaltens der Kontakte erweist sich in der Praxis allerdings als schwierig. Mitarbeiterschulungen – eine weitere wichtige Aufgabe des Büros für internationale Angelegenheiten – werden zwar angeboten, aber in den letzten Jahren von den Mitarbeiter/-innen der Stadtverwaltung immer weniger angenommen. Ein weiteres Aufgabenfeld ist

¹³⁹ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

¹⁴⁰ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

¹⁴¹ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

¹⁴² Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

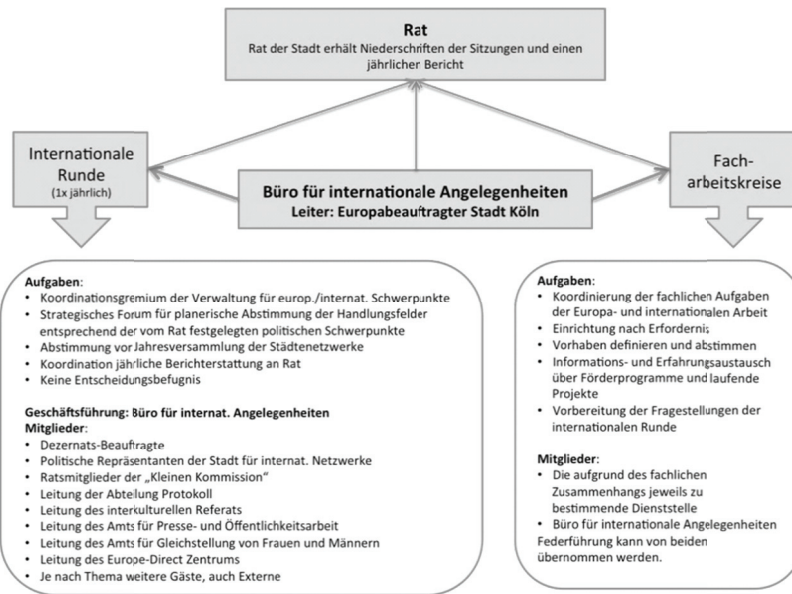
die europäische Netzwerkarbeit, die aber im Arbeitsalltag in den meisten Fällen eine untergeordnete Rolle spielt. Der in der Geschäftsanweisung Internationale Angelegenheiten festgelegte Aufgabenschwerpunkt der Vertretung kommunaler Interessen auf europäischer Ebene ist im Arbeitsalltag des Büros für internationale Angelegenheiten nicht von besonderer Bedeutung. Als roter Faden zieht sich durch die Problembeschreibungen der Befragten die zu hohe Arbeitsbelastung aufgrund von fehlenden personellen und finanziellen Ressourcen, die in vielen Fällen die Aufgabenerfüllung erschwert oder sogar verhindert.

4.4 Die Zusammenarbeit zu europäischen Themen innerhalb der Stadt Köln

4.4.1 Die formalen Verfahren der Zusammenarbeit innerhalb der Stadt Köln zu europäischen Themen

Auch die Verfahren der Zusammenarbeit innerhalb der Stadt Köln auf dem Gebiet der internationalen Zusammenarbeit werden von der Geschäftsanweisung Internationale Angelegenheiten formal festgelegt. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen der Internationalen Runde und den Facharbeitskreisen. Regelmäßige Berichterstattung erfolgt gegenüber dem Rat der Stadt Köln. Aufgaben und Zusammensetzung der beiden Gremien werden in der folgenden Abbildung dargestellt. Auch diese Aufstellung kann als **Soll-Zustand** der Europaarbeit in der Stadt Köln verstanden werden.

Abbildung 4: Formale Verfahren und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Zusammenarbeit (GIA)



4.4.1.1 Internationale Runde

Die Internationale Runde ist das Koordinationsgremium der Verwaltung für die Schwerpunkte der städtischen Europa- und internationalen Zusammenarbeit und soll nach der GIA mindestens einmal im Jahr tagen. Sie ist in der GIA in Abschnitt 2.1 verankert.

Ihre Aufgaben sind in Abschnitt 2.1.1 der Geschäftsanweisung Internationale Angelegenheiten festgelegt. Die Internationale Runde:

- „dient als strategisches Forum für die planerische Umsetzung und Abstimmung der wichtigen Handlungsfelder entsprechend

- der vom Rat festgelegten politischen Schwerpunkte
- dient der Abstimmung vor Jahresversammlungen wichtiger Städtenetzwerke
- koordiniert die jährliche Berichterstattung über die internationalen Aktivitäten der Stadt Köln an den Rat.¹⁴³

Der Internationalen Runde wird in der GIA keine Entscheidungsbefugnis eingeräumt. Es können Entscheidungsvorlagen nach Abstimmung in der Internationalen Runde für die zuständigen Gremien durch das Büro für internationale Angelegenheiten angefertigt werden. Die Geschäftsführung liegt beim Büro für internationale Angelegenheiten und umfasst die Aufstellung der Tagesordnung, Einladung, Organisation der Sitzungen, Niederschriften und Berichte an politische Gremien. Der/die Europabeauftragte oder dessen/deren Stellvertreter/-in leitet die Sitzungen.

An der Internationalen Runde nehmen in erster Linie die in den Dezernaten benannten ständigen Dezernats-Beauftragten teil. Außerdem werden die politischen Repräsentant/-innen der Stadt Köln für die internationalen Netzwerke, die Ratsmitglieder der „Kleinen Kommission“ sowie die Leitungen der Abteilung Protokoll, des interkulturellen Referats, des Amts für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, des Amts für Gleichstellung von Frauen und Männern und des Europe-Direct-Zentrums eingeladen. Nach Anlass können auch weitere Teilnehmer/-innen und externe Gäste eingeladen werden.

4.4.1.2 Facharbeitskreise

Die Facharbeitskreise werden nach der GIA zur Koordinierung der fachlichen Aufgaben der Europa- und internationalen Arbeit nach Erfordernis eingerichtet, das bedeutet sie sollen nach Bedarf tagen.¹⁴⁴ Ihre Aufgabe ist es, Vorhaben zu definieren und aufeinander abzustimmen. In Vorbereitung wichtiger Fragestellungen der Internationalen Runde soll hier ein Informations- und Erfahrungsaustausch über Förderprogramme und lau-

¹⁴³ Geschäftsanweisung Internationale Angelegenheiten, Abschnitt 2.1.1.

¹⁴⁴ Geschäftsanweisung Internationale Angelegenheiten, Abschnitt 2.2.

fende Projekte stattfinden. Die Federführung liegt beim Büro für internationale Angelegenheiten oder bei der fachlich zuständigen Dienststelle.

4.4.1.3 Berichte aus der Internationalen Runde und den Facharbeitskreisen

Über alle Sitzungen der Internationalen Runde und der Facharbeitskreise werden Niederschriften angefertigt, die den zuständigen politischen Gremien im Rahmen einer Mitteilung vorgelegt werden. Der Rat erhält jährlich einen Bericht der Verwaltung sowohl über die zurückliegenden als auch über die geplanten Aktivitäten der Stadt Köln, dessen Erstellung vom Büro für internationale Angelegenheiten koordiniert wird.

4.4.2 Die Zusammenarbeit innerhalb der Stadt Köln zu europäischen Themen in der Praxis

Die Ergebnisse aus den qualitativen Interviews enthalten ergänzende Hinweise darüber, wie sich in der Praxis die Zusammenarbeit zu europäischen Themen innerhalb der Stadt Köln gestaltet. Zentrale Aspekte werden im Folgenden herausgestellt.

4.4.2.1 Internationale Runde und Facharbeitskreise in der Praxis

Die Internationale Runde ist in der Praxis seit zwei Jahren (Stand 2012) nicht mehr einberufen worden. Als Grund hierfür wird eine Arbeitsüberlastung des Büros für internationale Angelegenheiten genannt. Die Facharbeitskreise wurden in keinem der qualitativen Interviews explizit von den Befragten genannt. Es gibt aber regelmäßige Kontakte zwischen dem Büro für internationale Angelegenheiten und den Fachämtern. Sie finden vor allem anlassbezogen, also nach Bedarf, statt.

4.4.2.2 Das Büro für internationale Angelegenheiten in Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung

Die Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung ist in der Praxis geprägt von den Aufgaben des Büros für internationale Angelegenheiten. Es werden von außen kommende Informationen zu europäischen Themen an die Fachverwaltungen weitergeleitet, und es werden für die Fachverwaltungen gewünschte Kontakte hergestellt. Bestehende Kontakte im europäischen Kontext werden gepflegt, sofern sie dem Büro mitgeteilt werden. Das Büro koordiniert inhaltlich die Vertretung der Stadt Köln nach außen, die auch von Repräsentanten/-innen der Verwaltung wahrgenommen wird. Ein Schwerpunkt in der Europaarbeit ist die Beantragung und Durchführung von EU-Projekten in Zusammenarbeit zwischen dem Büro für internationale Angelegenheiten und der Stadtverwaltung. Es wird von großen Unterschieden zwischen den Dezernaten, Ämtern und Abteilungen berichtet, was die Unterstützung der Europaaktivitäten angeht. Insgesamt ist es für das Büro für internationale Angelegenheiten leichter, mit den Teilen der Stadtverwaltung Kontakt zu halten, die bereits positive Erfahrungen mit Europaarbeit gemacht haben. Im Folgenden werden alle genannten Punkte näher erläutert und ergänzt.

Kontaktaufnahme zwischen dem Büro für internationale Angelegenheiten und der Stadtverwaltung

In der Regel geht der Kontakt zu den Fachämtern vom Büro für internationale Angelegenheiten aus. Dabei leitet es – meist per Mail – relevante Informationen weiter, die es selbst vor allem aus Newslettern bezieht. Umgekehrt gibt es aber auch Anfragen aus der Stadtverwaltung an das Büro für internationale Angelegenheiten; dann werden gezielte Recherchen angefertigt: *„Anfragen bisweilen. Es ist eher so, dass wir Informationen weitergeben, die wir aus unseren Recherchen heraus für interessant und wichtig finden für andere Fachämter“*¹⁴⁵. In den Fällen, in denen Dezernate oder Fachämter auf die weitergeleiteten Informationen reagieren, be-

¹⁴⁵ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

ginnt dann eine Zusammenarbeit mit dem Büro für internationale Angelegenheiten: *„Ja, es gibt schon mal Rückmeldungen, dass man an einem Thema interessiert ist, dass man mehr Informationen möchte, dass man am Projekt nicht oder doch mitmachen möchte. Das ist tägliche Arbeit.“*¹⁴⁶

Will das Büro für internationale Angelegenheiten in besonderem Maß die Aufmerksamkeit auf eine Information lenken, kann die Information über einen Schriftverkehr des Oberbürgermeisters weitergegeben werden. Die Resonanz aus den Dezernaten auf die Informationsversorgung ist verschieden: *„Einige sagen: Oh, das ist ja eine ganze E-Mail-Flut.“*¹⁴⁷ Dennoch wird von Seiten des Büros für internationale Angelegenheiten Wert darauf gelegt, dass alle relevanten Informationen vollständig weitergegeben werden und die Dezernate dann selbst noch einmal selektieren.

Anknüpfungspunkte für das Büro für internationale Angelegenheiten in der Stadtverwaltung

In den Dezernaten der Stadt Köln soll es nach der GIA grundsätzlich eine Person geben, die das Thema internationale Angelegenheiten und damit auch Europa bearbeitet. Diese sind Ansprechpartner für europäische Themen und auch Mitglieder der Internationalen Runde. Darüber hinaus gibt es aber auch zu anderen Personen in Fachämtern enge Kontakte, die zum Beispiel durch die Zusammenarbeit bei EU-Projekten entstanden sind. *„Und dann [gibt es] in den verschiedenen Fachämtern auch Personen, von denen wir über die inzwischen doch schon vielen Jahre Zusammenarbeit wissen, dass sie sich für Europa interessieren oder mit EU-Themen in Kontakt sind.“*¹⁴⁸ Auch diese Personen werden über die Verteiler des Büros für internationale Angelegenheiten mit Informationen bedient.

¹⁴⁶ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

¹⁴⁷ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

¹⁴⁸ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

Insgesamt ist es für das Büro für internationale Angelegenheiten leicht mit denjenigen Teilen der Stadtverwaltung Kontakt zu haben, die bereits positive Erfahrungen mit Europaarbeit gemacht haben. Für die skeptische Haltung anderer Teile der Stadtverwaltung werden verschiedene Ursachen von den Befragten angenommen. Zum einen wird ein generelles Unverständnis wahrgenommen: *„Generell für die Stadtverwaltung ist für viele EU noch so ein bisschen ein Buch mit sieben Siegeln.“*¹⁴⁹ Zum anderen wird eine Europaskepsis in der öffentlichen Wahrnehmung als Ursache angenommen: *„Und da bekommen dann die Mitarbeiter nur das mit, was sie so in den Nachrichten hören, wie schwierig vieles in der EU ist und welche Probleme es gibt.“*¹⁵⁰

Der Kontakt des Büros für internationale Angelegenheiten zu den Dezernaten findet teilweise auf Arbeitsebene statt, teilweise haben die Mitarbeiter/-innen direkt Zugang zu den Dezernenten: *„Klar habe ich dann mit bestimmten Dezernaten Kontakt, sowohl mit Kollegen auf der Fachebene, als auch mit den Dezernenten selbst. Die kennt man dann schon sehr gut, weil man mit ihnen auch ins Ausland reist.“*¹⁵¹

Herstellung von Außenkontakten zu europäischen Themen durch das Büro für internationale Angelegenheiten

Das Büro für internationale Angelegenheiten wird bisweilen von Fachämtern um die Herstellung von Kontakten nach außen gebeten. Dieser Aspekt scheint jedoch keine hervorgehobene Rolle im Arbeitsalltag des Büros zu spielen: *„Wobei die Dezernate in der Regel auf der Fachebene so viel Expertise haben, dass sie auch selbst in der Lage sind, das was da in ihrem Zuständigkeitsbereich europäisch von Interesse ist, zu bearbeiten. Aber sie können auf uns zurückgreifen und machen das hin und wieder.“*¹⁵²

¹⁴⁹ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

¹⁵⁰ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

¹⁵¹ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

¹⁵² Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

4.4.2.3 Das Büro für internationale Angelegenheiten in Zusammenarbeit mit dem Rat der Stadt

Die Zusammenarbeit zwischen dem Büro für internationale Angelegenheiten und dem Rat der Stadt besteht in erster Linie über den Europabeauftragten. Mitarbeiter/-innen des Büros für internationale Angelegenheiten gaben an, selbst keinen Kontakt zum Rat der Stadt zu haben. Das Büro für internationale Angelegenheiten muss sich in vielen Bereichen seiner Tätigkeit dem Rat gegenüber verantworten. Grundsätzlich muss der Rat die Aktivitäten des Büros für internationale Angelegenheiten befürworten, der weitere Verlauf der Arbeit erfolgt dann aber relativ unabhängig: *„Der Rat befürwortet, dass sich die Stadt beteiligt, und anschließend wird er informiert über die Ausschüsse, über Berichte an die Ausschüsse. Aber vieles ist dann auch, wenn der Rat das einmal befürwortet hat, laufendes Geschäft der Verwaltung.“*¹⁵³ Erst wenn es zu grundlegenden Änderungen in der Arbeit des Büros für internationale Angelegenheiten kommt oder Kosten entstehen, ist eine erneute Bestätigung durch den Rat notwendig. Seit 2009 befasst sich im Rat der Stadt der „Ausschuss Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen“ auch mit den Themen „Vergabe“ und „Internationales“. Das Thema Internationales ist nun ein fester Punkt auf der Tagesordnung des Rats; der Europabeauftragte erstattet regelmäßig Bericht über Europaaktivitäten der Stadt Köln. Der Rat hat die Möglichkeit, konkrete Anfragen an das Büro für internationale Angelegenheiten zu stellen, die er auch nutzt. Das Büro erarbeitet für den Ausschuss Vorlagen zur thematischen Arbeit. Durch die Einrichtung des Ausschusses hat das Thema Europa/Internationales einen anderen Stellenwert in der Ratsarbeit bekommen. Durch gesteigerte Information ist auch an gesteigertes Interesse seitens des Rates wahrzunehmen: *„Da gab es auch früher schon immer mal wieder Anfragen, aber dadurch, dass wir jetzt regelmäßig einfach*

¹⁵³ Bürgermeister/-in der Stadt Köln.

*vorkommen, ist natürlich die Wahrnehmungsschwelle tiefer und auch das Interesse, eine Nachfrage zu stellen [...].*¹⁵⁴

Eine konkrete Auswirkung auf den Arbeitsalltag des Büros für internationale Angelegenheiten hatte die Einführung des Ausschusses zunächst nicht. Dennoch ist er insofern von großer Wichtigkeit, als dass dem Thema Europa so auch auf politischer Ebene eine größere Bedeutung zukommt: *„Und wenn das, was wir tun, nicht irgendeine Art von Wiederhall in der Politik finden würde, dann wäre der Bereich hier ganz schnell einfach auf null gesetzt, weil wir sind freiwillige Aufgabe.“*¹⁵⁵

Die Europaaktivität der Ratsmitglieder

Es gibt einzelne Ratsmitglieder, die im Rat der Gemeinden und Regionen Europas mitarbeiten und in Netzwerkzusammenhängen agieren. Aus Sicht des Büros für internationale Angelegenheiten ist das Interesse bei Ratsmitgliedern generell vorhanden. Die Ehrenamtlichkeit wird als Grund dafür gesehen, dass es für Ratsmitglieder generell schwieriger ist, sich in europäischen Netzwerken zu engagieren, da dies sehr kosten- und auch zeitintensiv ist. Hier sei es Aufgabe des Büros für internationale Angelegenheiten dies zu unterstützen. In den europäischen Netzwerken wird der Oberbürgermeister von Bürgermeister/-innen oder Ratsmitgliedern ständig vertreten.

In der Zusammenarbeit mit dem Rat ist die Rückmeldung über Kontakte und Aktivitäten des Rates in europäischen und internationalen Zusammenhängen wichtig: *„Unser Interesse (.) ist natürlich, dass wir wissen, wenn Ratsmitglieder sich auf irgendwelchen europäischen Veranstaltungen tummeln.“*¹⁵⁶ Die Rückkoppelung funktioniert aber in der Praxis schlechter, als das bei den Dezernaten der Fall ist. Dies wird mit der ehrenamtlichen Tätigkeit der Ratsmitglieder und Bürgermeister begründet.

¹⁵⁴ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

¹⁵⁵ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

¹⁵⁶ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

Vertretung der Stadt Köln durch Ratsmitglieder und Bürgermeister/-innen in europäischen Netzwerken

Grundsätzlich vertritt der Oberbürgermeister die Stadt Köln in europäischen und internationalen Netzwerken. Sein Amt als Delegierter im World Council von United Cities and Local Governments nimmt er persönlich wahr. Er hat dort ein Rede- und Stimmrecht und vertritt die Interessen der deutschen Städte und Gemeinden auf internationaler Ebene. In allen anderen Netzwerken wird er von Bürgermeister/-innen oder Ratsmitgliedern ständig vertreten. Bei der Auswahl der Vertreter sind deren Interesse und thematische Nähe entscheidend: *„Unser Vorschlag ist dann immer, dass der Vorsitzende des Ausschusses der Vertreter in den entsprechenden Netzwerken ist.“*¹⁵⁷

Da die Bürgermeister/-innen auch Ratsmitglieder sind, findet so indirekt eine Rückkoppelung der Europaarbeit und der europäischen Netzwerkaktivitäten an den Rat statt: *„Ich bin ja auch gleichzeitig als Bürgermeister/-in Ratsmitglied, also in dieser Verschränkung findet dann auch eine Beteiligung des Rats statt.“*¹⁵⁸

4.4.2.4 Zusammenarbeit im Rahmen von EU-Projekten in der Stadt Köln
EU-Projekte werden von allen Befragten als für die Stadt Köln wichtig und nützlich beschrieben: *„Und natürlich auch über europäische Projekte, die der Stadt nicht nur Know-how, sondern auch oft erhebliche Summen für ihre Projekte bringen. Von daher ist es sehr gut und wichtig, international gut aufgestellt zu sein.“*¹⁵⁹ Die Zuständigkeit für ein EU-Projekt wird im Büro für internationale Angelegenheiten thematisch zwischen den Mitarbeiter/-innen verteilt. Die Aufgabe des Büros für internationale Angelegenheiten ist es die Projekte von Beginn an zu begleiten und zu koordinieren. Die

¹⁵⁷ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

¹⁵⁸ Bürgermeister/-in Stadt Köln.

¹⁵⁹ Bürgermeister/-in Stadt Köln.

Projektarbeit selbst übernehmen die beteiligten Fachämter: „Wir begleiten nur und versuchen zu helfen; inhaltlich sind die Fachämter oder sind Fachleute da.“¹⁶⁰ „Wir sind nur die zentrale Steuerungs- und Koordinations-einheit.“¹⁶¹

Die Arbeit des Büros für internationale Angelegenheiten bei EU-Projekten wird von Mitarbeiter/-innen des Büros für internationale Angelegenheiten als mehrstufig beschrieben. Zu Beginn müssen Projektpartner gefunden werden. Dann wird der Antrag geschrieben und muss anschließend genehmigt werden. Ist der Antrag erfolgreich gewesen, ist es die Aufgabe des Büros für internationale Angelegenheiten in regelmäßigen Abständen über den inhaltlichen Fortschritt und die Finanzen des Projektes zu berichten. Es finden Treffen mit den Projektpartnern statt. Das Projekt wird mit einem Abschlussbericht beendet.

Die Expertise zur Beantragung von EU-Projekten ist innerhalb der Stadt Köln zentral im Büro für internationale Angelegenheiten gebündelt.¹⁶² In den bisherigen Mitarbeiterschulungen für die Stadtverwaltung, durchgeführt durch das Büro für internationale Angelegenheiten, ist die Beantragung von EU-Projekten ein wesentlicher Schwerpunkt.

An der Akquise von Fördermitteln sind immer viele Partner beteiligt. Die Stadt Köln nimmt Kontakt mit möglichen Projektpartnern auf und wird auch selbst von anderen kontaktiert: „Also in dem Moment, wo wir europäische Fördermittel akquirieren, haben Sie es immer mit Partnern zu tun.“¹⁶³

Die Initiative zu EU-Projekten kann vom Büro für internationale Angelegenheiten in Köln, von den interessierten Dezernaten selbst oder von anderen (Partner-)Städten ausgehen. Die Information über Ausschreibungen kommt aus Förderbriefen oder von EURO CITIES. Die Anfragen werden dann in die Fachämter weitergeleitet, es muss entschieden werden, ob das Projekt beantragt werden soll. Projektpartner sind andere Stadt-

¹⁶⁰ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

¹⁶¹ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

¹⁶² Expertenrunde 2012.

¹⁶³ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

verwaltungen, aber auch Firmen, Gesellschaften oder Nichtregierungsorganisationen.

Insgesamt stehen die EU-Projekte immer wieder in einem engen Zusammenhang mit den Städtepartnerschaften der Stadt Köln. Die bereits bestehenden Kontakte zwischen den Städten werden für die Anbahnung von EU-Projekten genutzt. Auch die europäischen Netzwerke bieten für die Stadt die Möglichkeit Partner für EU-Projekte zu finden.

4.4.2.5 Zusammenarbeit zwischen den Bürgermeister/-innen und der Verwaltung der Stadt Köln

Vertreten die Bürgermeister/-innen den Oberbürgermeister bei Terminen, so werden diese von den Fachverwaltungen inhaltlich vorbereitet. Bei europäischen und internationalen Themen findet die Vorbereitung im Büro für internationale Angelegenheiten statt. Es entwirft Reden für die Bürgermeister/-innen und liefert Hintergrundinformationen zum jeweiligen Anlass: *„Vom Europabüro [...] bekomme ich Redeentwürfe, die ich aber immer wieder persönlich überarbeite, und vor allen Dingen bekomme ich die Hintergründe.“*¹⁶⁴

Wird der Oberbürgermeister durch die Bürgermeister/-innen in europäischen Netzwerken vertreten, nehmen oft auch Mitarbeiter/-innen des Büros für internationale Angelegenheiten begleitend teil. Die Netzwerkarbeit findet dann auf den beiden Ebenen der gewählten Vertreter und der Verwaltungsebene statt: *„Und wenn da zum Beispiel internationale Konferenzen stattfinden, fährt oft ein Bürgermeister hin und ein Mitglied des Büros für internationale Angelegenheiten, und wir treten zu zweit auf. Ich halte die Reden, ich halte die Grußworte. Ich sitze dann auf dem Podium, bin aber gut begleitet und vorbereitet durch die Mitarbeiterin oder den Mitarbeiter vom International Office, die dann ihrerseits auch das Networking, das ich auf der*

¹⁶⁴ Bürgermeister/-in der Stadt Köln.

*Ebene der gewählten Vertreter führe, auf der Ebene der Verwaltungsvertreter fortführen.*¹⁶⁵ Auf Ebene des Oberbürgermeisters wird entschieden, ob es sich bei einer Einladung um eine repräsentative oder eine fachliche Angelegenheit handelt. Dementsprechend nimmt ein/-e Bürgermeister/-in oder ein/-e Vertreter/in der Fachverwaltung an der Veranstaltung teil. Auch das Büro für internationale Angelegenheiten ist in diese Entscheidung mit einbezogen. Nach Ansicht einer/-s Befragten wird die Entscheidung, wer die Stadt Köln im einzelnen Fall nach außen vertritt, an der Sache orientiert entschieden: *„Und ich habe den Eindruck, dass es eigentlich immer so läuft, dass es wirklich der Sache und den Ansprüchen dient.“*¹⁶⁶

Finanzielle und personelle Ressourcen für die Beantragung von EU-Projekten in der Stadt Köln

Es gibt verschiedene Einflussfaktoren bei der Entscheidung der Fachämter, ob ein EU-Projekt beantragt und durchgeführt werden soll oder nicht. Neben der Frage, ob das Projekt politisch gewollt ist und den Zielen der Stadt nützt, spielen vor allem die personellen Ressourcen zur Antragstellung und Durchführung sowie auch die Finanzierungsmöglichkeiten des Eigenanteils für das Projekt eine große Rolle: *„Die Fachämter oder die Fachgesellschaften müssen auch ein eigenes Budget mit einbringen. Das kann nicht allein von der Stadt Köln geleistet werden. Das bedeutet für uns immer viel Überzeugungsarbeit. Oder auch Akquirieren von Mitteln, Suchen von Sponsoren, weil Sie wissen selber, wie die kommunalen Kassen aussehen.“*¹⁶⁷ Auch angeführt wird eine teilweise geringe Erfolgsquote bei der Antragsstellung: *„Wenn man früher eigentlich sagen konnte, fast jeder Antrag, der gestellt wurde oder jeder zweite geht durch, ist ja jetzt die Erfolgsquote viel geringer bei der EU.“*¹⁶⁸

Als problematisch wurde von einer/-m Vertreter/-in des Büros für internationale Angelegenheiten wahrgenommen, dass die EU keine bilateralen

¹⁶⁵ Bürgermeister/-in der Stadt Köln.

¹⁶⁶ Bürgermeister/-in der Stadt Köln.

¹⁶⁷ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

¹⁶⁸ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

Projekte zwischen Städten und vor allem zwischen den Partnerstädten finanziert. So gibt es zwar viele Ideen für eine Zusammenarbeit und für den Austausch von Best-Practices, diese scheitern aber oft an den finanziellen Möglichkeiten: „[...] was ich wichtig finde: wenn die EU mehr bilaterale Projekte zwischen Partnerstädten – große Projekte wie Know-how-Austausch, Best Practice – unterstützen würde.“¹⁶⁹ „[...] dafür gibt es einfach noch zu wenige Möglichkeiten auch finanzieller Art. Und daran scheitert vieles.“¹⁷⁰

In einem abschließenden Fazit zur Binnenstrategie der Kölner Europaarbeit, also zur internen Organisation und zu den Aufgaben der Europaarbeit, haben sich folgende Kernpunkte verdeutlicht:

- Die Geschäftsanweisung Internationale Angelegenheiten hat durch ihr Regelwerk für die Akteure des politisch-administrativen Systems verschiedene Möglichkeiten geschaffen, auf die steigende Europabetroffenheit zu reagieren. Die Geschäftsanweisung regelt sowohl die innerstädtische Struktur als auch die Anknüpfungspunkte der Europaarbeit nach außen. Bemerkenswert ist, dass dabei nicht alle möglichen Strukturen und Anknüpfungspunkte für europäische Aktivitäten in der täglichen Praxis genutzt werden.
- Europaarbeit ist eine Querschnittsaufgabe und ihre Koordination ist deshalb zentral in der städtischen Verwaltung – beim Amt des Oberbürgermeisters – angesiedelt. Die Erfüllung der Aufgaben geschieht im Zusammenspiel des zentralen Büros für internationale Angelegenheiten mit den dezentralen Verwaltungseinheiten. Als problematisch erweisen sich dabei teilweise fehlende finanzielle und personelle Ressourcen sowie eine zu schwach ausgeprägte Europafähigkeit in vielen Teilen der Verwaltung. Bislang gibt es nur schwache Anreize für eine dezentrale Europaak-

¹⁶⁹ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

¹⁷⁰ Büro für internationale Angelegenheiten Köln.

- tivität in der Stadt Köln.
- Schwerpunkte der Aktivitäten der Büros für internationale Angelegenheiten sind die Betreuung von EU-Projekten und die Pflege der zahlreichen kölnner Städtepartnerschaften. Die Betreuung der Städtepartnerschaften wird von allen Befragten als sehr zeitintensiv beschrieben und bindet viele personelle Ressourcen. Der Austausch von Best-Practices wird vom Büro für internationale Angelegenheiten vermittelt. Dabei steht öfter das „Geben“ als das „Nehmen“ von Know-how im Mittelpunkt. Die Aufgabe der Kontaktvermittlung wird vom Büro für internationale Angelegenheiten wahrgenommen. Die Aufgabe der Koordination bzw. des Nachhaltens der Kontakte erweist sich in der Praxis allerdings als schwierig. Mitarbeiterschulungen – eine weitere wichtige Aufgabe des Büros für internationale Angelegenheiten – werden zwar angeboten, in den letzten Jahren von den Mitarbeiter/-innen der Stadtverwaltung aber immer weniger angenommen. Ein weiteres Aufgabenfeld ist die europäische Netzwerkarbeit, die jedoch im Arbeitsalltag in den meisten Fällen eine untergeordnete Rolle spielt. Der in der Geschäftsanweisung Internationale Angelegenheiten formulierte Aufgabenschwerpunkt der Vertretung kommunaler Interessen auf europäischer Ebene erhält im Arbeitsalltag des Büros für internationale Angelegenheiten keine besondere Bedeutung. Als roter Faden zieht sich durch die Problembeschreibungen der Befragten die zu hohe Arbeitsbelastung aufgrund von fehlenden personellen und finanziellen Ressourcen, die in vielen Fällen die Aufgabenerfüllung erschwert oder sogar verhindert.
 - Die formale Kooperation innerhalb der Stadt Köln zu europäischen bzw. internationalen Themen ist in der GIA in erster Linie durch zwei neu angelegte Gremien geregelt worden: die Internationale Runde und die Facharbeitskreise. In der Praxis haben beide Gremien seit längerem nicht getagt und spielen demnach keine hervorgehobene Rolle. Dennoch findet zwischen einigen Teilen des politisch-administrativen Systems und dem Büro für internationale Angelegenheiten eine rege informelle und anlassbezogene Zusammenarbeit statt.

5. Eine Landkarte der Netzwerkpfade von Köln nach Brüssel

In den folgenden Kapiteln wird die Außenstrategie der Kölner Europaarbeit untersucht. Dazu werden die Netzwerkpfade von Köln nach Brüssel analysiert. Hieraus ergibt sich insgesamt eine Landkarte der Netzwerkpfade von Köln nach Brüssel.

Um die Ergebnisse der Netzwerkanalyse besser interpretieren zu können, soll zunächst ein Überblick über die Struktur der Stichprobe und das generelle Antwortverhalten der befragten Akteure informieren. Anschließend werden die Netzwerkpfade zwischen Köln und Brüssel analysiert.

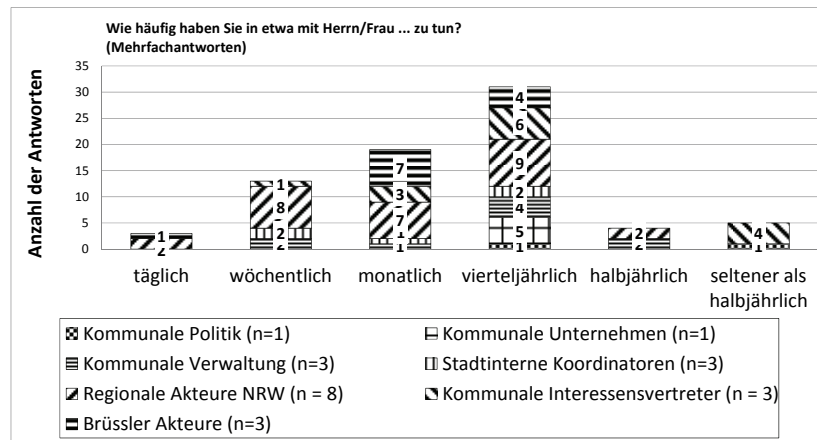
5.1 Überblick über das Antwortverhalten der Befragungsteilnehmer

Mit dem Erhebungsinstrument wurden die für eine Netzwerkanalyse notwendigen Beziehungspfade der Befragten erhoben, d. h., sie wurden gefragt, zu welchen Akteuren sie hinsichtlich der genannten europäischen Themen in den letzten zwei Jahren mehr oder weniger regelmäßig in Kontakt standen. Zu den ersten Fünf der genannten Kontakte wurden zu jeder Beziehung weitere Informationen erhoben. Für die Übersicht über das Antwortverhalten der befragten Akteure wurden einfache Häufigkeiten berechnet und grafisch aufbereitet. Die Akteure wurden aus Gründen einer besseren Übersichtlichkeit in Gruppen gebündelt. Unter die Kategorie „Brüsseler Akteure“ fallen die drei befragten Mitglieder des europäischen Parlaments. Zu den „kommunalen Interessensvertretern“ zählen die drei befragten Akteure des Deutschen Städtetages. Die „regionalen Akteure“ stammen aus dem NRW Wirtschaftsministerium, der NRW Staatskanzlei, dem Büro der Landesvertretung in Brüssel und der Region Köln/Bonn e.V. Als „stadtinterne Koordinatoren“ werden die Mitarbeiter/-innen des Büros für internationale Angelegenheiten der Stadt Köln bezeichnet, während unter der „kommunalen Verwaltung“ die befragten Akteure der Kölner Stadtverwaltung summiert wurden. Der Begriff

„kommunales Unternehmen“ bezeichnet die Stadtwerke Köln und unter dem Begriff „kommunale Politik“ wird ein Politiker der Stadt Köln aus dem „Ausschuss Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen/Vergabe/Internationales“ eingeordnet. Die Ergebnisse sind aufgrund der geringen Anzahl an befragten Personen und einem nicht zufälligen Auswahlverfahren nicht repräsentativ. Sie bilden lediglich das Antwortverhalten der in dieser Studie befragten Akteure ab.

Die Erhebung der Kontakthäufigkeit hatte das Ziel, die Beziehungen einer Bewertung zugänglich zu machen. Ein häufiger Kontakt stellt demnach – im Gegensatz zu einer geringen Kontakthäufigkeit – ein Indiz für eine engere Beziehung dar. Eine Übersicht über die Intensität der Kontakte unter den in die Untersuchung einbezogenen Akteuren zeigt Abbildung 5:

Abbildung 5: Kontakthäufigkeit



Antworten je angegebene Kontaktperson (Max. n*5 pro Zelle)

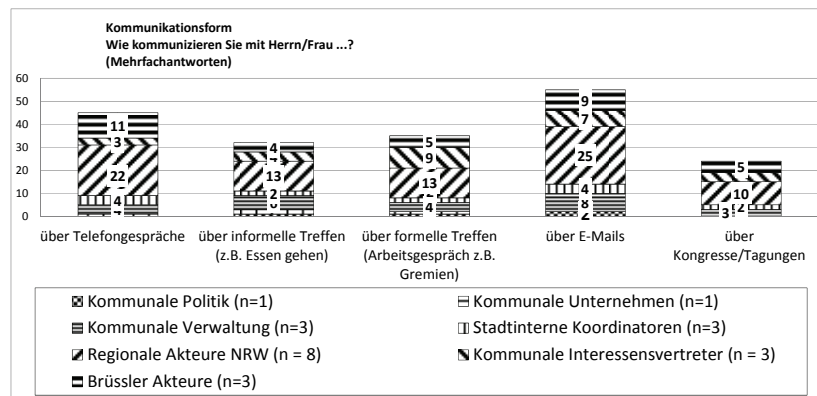
Unter den befragten Personen finden die Kontakte überwiegend monatlich und vierteljährlich statt. Von den insgesamt 75 genannten Beziehungen halten die befragten Akteure in 31 Fällen den Kontakt im Durchschnitt vierteljährlich aufrecht, was 41,3 % der Antworten entspricht. Ein

monatlicher (in 19 Fällen) bzw. wöchentlicher Austausch (in 13 Fällen) unter den befragten Personen kommt relativ häufig vor. In nur geringem Umfang findet dagegen ein täglicher Kontakt (in drei Fällen) oder ein eher seltener Kontakt alle sechs Monate (in vier Fällen) oder in noch längeren Zeitetappen statt (in fünf Fällen). Das Verhältnis eines kurzzeitigeren Takts, der tägliche bis monatliche Kontakte beinhaltet, ist mit 35 Nennungen gegenüber längeren Abschnitten zwischen den Kontakten – d. h. vierteljährlich bis halbjährlich (40 Nennungen) – relativ ausgeglichen.

Das Verteilungsmuster der Kontakthäufigkeiten zeigt sich tendenziell auch innerhalb der einzelnen Akteursgruppen. Eine Ausnahme bilden lediglich die drei befragten Mitglieder des Europaparlaments (Brüsseler Akteure), bei denen ein monatlicher Zyklus überwiegt. Die Kontakte der drei befragten Akteure des Büros für internationale Angelegenheiten (kommunale Koordinatoren) bedürfen einerseits der wöchentlichen und andererseits der vierteljährlichen Pflege. Auch bei den regionalen Akteuren gibt es eine solche Spreizung. Eine geringe Intensität – mit vierteljährlichen bis teilweise halbjährlichen Kontakten – ist bei den Kölner Politik und auch beim kommunalen Unternehmen festzustellen.

In der Umfrage wurde auch die Form der Kommunikation unter den Akteuren erhoben. Es handelt sich um Mehrfachantworten, d. h., jede befragte Person konnte zu jedem genannten Kontakt mehrere Kommunikationsarten angeben. Die Sets der Mehrfachantworten wurden über alle Kontakte jeder Befragungsperson addiert und in Abbildung 6 grafisch dargestellt.

Abbildung 6: Kommunikationsform



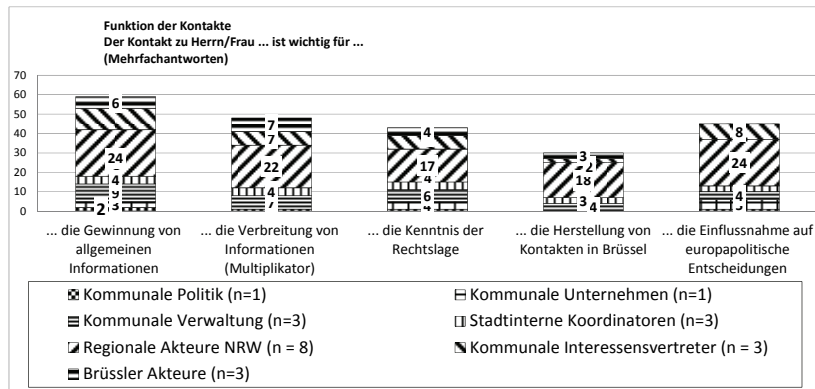
Antworten je angegebene Kontaktperson (Max. n*5 pro Zelle)

Die befragten Akteure kommunizieren miteinander am ehesten über E-Mails (55 Antworten) und in Telefongesprächen (45 Antworten) – etwas seltener auch im Rahmen von formellen Treffen wie Arbeitsgesprächen (35 Antworten), im Rahmen eines informellen Austausches (32 Antworten) oder beim Zusammentreffen auf Kongressen und Tagungen (24 Antworten).

Die befragten Brüsseler Akteure favorisieren dabei vor allem den telefonischen Kontakt (11 Antworten) und das Schreiben von E-Mails (9 Antworten). Bei den kommunalen Interessensvertreter/-innen spielen dagegen formelle Treffen eine größere Rolle (9 von 27 Antworten bzw. 33,3 %).

Die regionalen Akteure und die stadtinternen Koordinatoren nutzen ebenfalls am häufigsten eine E-Mail (25 bzw. 4 Antworten) oder das Telefon (22 bzw. 4 Antworten). Die elektronische Kontaktaufnahme ist sowohl bei der kommunalen Verwaltung als auch bei den kommunalen Politikvertreter/-innen die meistgenutzte Kommunikationsform (8 bzw. 2 Antworten).

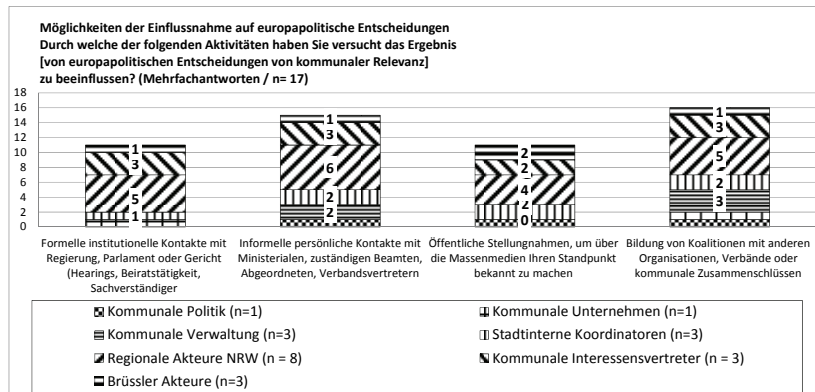
Abbildung 7: Funktion der Kontakte



Antworten je angegebene Kontaktperson (Max. n*5 pro Zelle)

Die Funktion der Kontakte besteht überwiegend darin, Informationen über europäischen Themen zu erhalten (vgl. Abbildung 7). Dies gaben die Befragten in Bezug auf 59 Kontakte an. Eigene Informationen in entgegengesetzter Richtung zu verbreiten stellt eine weitere wichtige Funktion der Kontakte dar (48 Nennungen). An dritter Stelle steht die Absicht, auf europapolitische Entscheidungen Einfluss zu nehmen (45 Nennungen). Weitere Funktionen der Kontakte sind Kenntnis von der Rechtslage zu erhalten (43 Nennungen) und persönliche Verbindungen nach Brüssel aufzubauen (30 Nennungen). Bezogen auf die einzelnen Akteurskategorien gibt es kaum nennenswerte Unterschiede zur Gesamtbetrachtung.

Abbildung 8: Möglichkeiten der Einflussnahme auf europapolitische Entscheidungen Kontakthäufigkeit



Am häufigsten haben die Befragten versucht (bzw. würden sie versuchen) über die Bildung von Koalitionen mit anderen Organisationen, Verbänden oder kommunalen Zusammenschlüssen Einfluss auf europapolitische Entscheidungen zu nehmen (vgl. Abbildung 8). Zur Einflussnahme auf europapolitische Entscheidungen wurde am zweithäufigsten der informelle, persönliche Austausch mit wichtigen Entscheidungsträgern genannt. Formelle Kontakte und öffentliche Stellungnahmen haben einen weit geringeren Stellenwert. Dies trifft für alle Akteurskategorien gleichermaßen zu. Für die Akteure der kommunalen Politik und der kommunalen Verwaltung sind formelle Kontakte allerdings keine Option. Das kommunale Unternehmen favorisiert dagegen die formellen Kontakte und die Bildung von Koalitionen mit anderen Organisationen.

Es wird deutlich, dass die Akteure in Bezug auf europäische Themen nicht in dem Maße aktiv sind, wie dies bei einer hohen Europabetroffenheit zu erwarten gewesen wäre, da sie sich im Durchschnitt lediglich alle ein bis drei Monate über europäische Themen austauschen. Wenn sich die Akteure des Pfadnetzwerks über europäische Themen austauschen, dann vor allem mit dem Ziel, sich Informationen zu beschaffen. Dies tun sie

weniger über persönliche, informelle Treffen, als vielmehr über Telefonate oder durch E-Mails. Dies überrascht, da sie vorrangig informelle persönliche Kontakte zu Ministerialen, zuständigen Beamten oder Verbandsvertretern als Vorgehensweise genannt haben, um europapolitische Entscheidungen zu beeinflussen. So wird Lobbying eher auf der formalen Ebene betrieben:

„Pressemitteilungen werden verfaßt, Briefe geschrieben, Telefonate mit Abgeordneten und Ministerialbeamten getätigt, gemeinsame Aktionen mit Partnerorganisationen geplant und zudem Mitgliederservice absolviert. Gesellschaftliche Veranstaltungen sind dabei eher die Ausnahme und dienen meist dem "Small Talk" und der Beziehungspflege, nicht aber der lobbyistischen Feinarbeit. Ein solcher Arbeitsalltag führt zu stabilen und dauerhaften beruflichen Beziehungen zwischen Lobbyisten, Beamten und Politikern [...].“¹⁷¹

5.2 Ergebnisse der Netzwerkanalyse – Das Pfadnetzwerk Köln-Brüssel

Die Ausgangsstichprobe der Netzwerkanalyse bildeten die Dezernate der Stadt Köln, das Büro des Kölner Oberbürgermeisters, das Büro für internationale Angelegenheiten und die Mitglieder des „Ausschusses Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen / Vergabe / Internationales“ als Vertreter der Stadt Köln sowie die Stadtwerke Köln als zentraler Akteur der kommunalen Daseinsvorsorge. Jeder dieser Akteure wurde in einem telefonischen Interview darum gebeten, die fünf wichtigsten Akteure zu benennen, zu denen in Bezug auf europäische Themen in den letzten zwei Jahren mehr oder weniger regelmäßig ein Kontakt bestand. Die genannten Akteure wurden in einem zweiten Schritt ebenfalls kontaktiert und nach

¹⁷¹ Sebaldt 2003: 9.

ihren Kontakten befragt usw. Durch dieses Schneeballverfahren wurden die in Bezug auf europäische Fragestellungen besonders relevanten Akteure und ihre wichtigsten Netzwerkknoten auf dem „Pfad“ bis zu den Entscheidungsträgern in Brüssel ermittelt und nachvollzogen. Die befragten Akteure und die von ihnen genannten Kontakte wurden unter ihre jeweilige Institution subsumiert. Gaben so z. B. mehrere Akteure der Institution A an, zu mehreren Akteuren aus Institution B Kontakte zu pflegen, so wurden diese Beziehungen wie eine einzelne Beziehung zwischen Institution A und Institution B behandelt. Die gewonnenen Informationen ergeben eine Landkarte der horizontalen und vertikalen Netzwerkpfade zwischen der Stadt Köln und der Europäischen Union, also der Wege und Knoten, über die europapolitisch relevante Informationen ausgetauscht werden oder über die kommunale Akteure versuchen an der europäischen Gesetzgebung zu partizipieren.

Bei der Interpretation dieser „Pfadnetzwerke“ ist zu beachten, dass die abgebildeten Netzwerke keine geschlossenen Gesamtnetzwerke darstellen, sondern nur einen Weg im Geflecht der Möglichkeiten abbilden. Demnach ist es möglich, dass zwischen zwei Akteuren Beziehungen existieren, obwohl sie in der Grafik nicht als Beziehungslinie zu finden sind. Empirisch haben diese Beziehungen – vor dem Hintergrund der Untersuchungsfrage – eine eher untergeordnete Bedeutung, da sie von der befragten Person nicht zu den fünf wichtigsten Kontakten gezählt wurden.

Trotz einer hohen Bereitschaft der Akteure der Ausgangsstichprobe an der Befragung teilzunehmen wurden im ersten Schritt lediglich sieben Interviews realisiert. Der Großteil der Befragten gab an, sich nicht mit europäischen Themen zu beschäftigen und entsprechend über keine Kontakte zu diesem Thema zu verfügen. Die Beziehungen der Akteure des Ausgangssamples sind in Abbildung 9 visualisiert.

Opportunitätsstrukturen und Netzwerkpfade zur europäischen Politikgestaltung

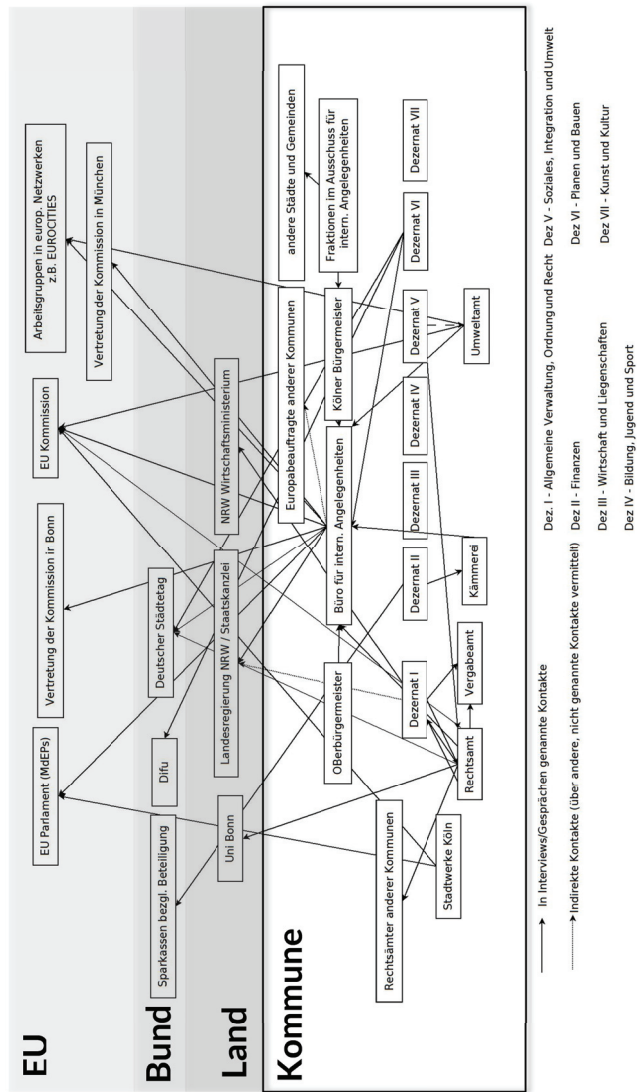


Abbildung 9: Netzwerkpfade aus der Stadt Köln in die Umwelt

Die telefonisch befragten Akteure der Stadt Köln verwiesen häufig auf das Büro für internationale Angelegenheiten als zentralen Akteur für europäische Angelegenheiten. Daneben wurde vom Dezernat I (allgemeine Verwaltung, Ordnung und Recht) auf eine mögliche Beschäftigung des Rechts- und Versicherungsamtes bzw. des Vergabebeamten mit europäischen Themen hingewiesen. Ebenso verwies das Dezernat II (Finanzen) auf die Kämmerei und das Dezernat V (Soziales, Integration und Umwelt) beziehungsweise auf das Umwelt- und Verbraucherschutzamt als mögliche Ansprechpartner für die Befragung. Ähnlich waren die Rückmeldungen von den Mitgliedern des „Ausschuss allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen/Vergabe/Internationales“ im Rat der Stadt. Hier wurde ein Interview mit dem stellvertretenden Ausschussvorsitzenden geführt. Neben eigenen Kontakten zu Akteuren aus Partnerstädten im europäischen Ausland wurde eine Bezirksbürgermeisterin als wichtiger Kontakt in Bezug auf europäische Fragestellungen genannt, die wiederum auf das Büro für internationale Angelegenheiten verwies. Auffällig ist, dass keiner der telefonisch befragten Akteure das in der Geschäftsanweisung Internationale Angelegenheiten angelegte Gremium der internationalen Runde bzw. die dort vertretenen Dezernatsbeauftragten (siehe Abschnitt 4.4.1) als Ansprechpartner genannt hat.

Geht es um europäische Themen, besitzt das Büro für internationale Angelegenheiten eine herausragende Bedeutung für die binnenstrategische Vernetzung der Stadt Köln. Es untersteht direkt dem Büro des Oberbürgermeisters und erfüllt sowohl für den Oberbürgermeister selbst als auch für die Kölner Stadtverwaltung eine wichtige Gatekeeper-Funktion¹⁷², indem es Verbindungen in den europäischen und europapolitischen Raum eröffnet. Das Büro für internationale Angelegenheiten unterhält direkte Kontakte zu einem Europaparlamentarier¹⁷³ und in die Generaldirektio-

¹⁷² Der Begriff Gatekeeper bezeichnet Schlüsselpositionen innerhalb eines Netzwerkes. Über diese Positionen werden zwei getrennte Sektoren innerhalb eines Netzwerkes miteinander verbunden

¹⁷³ Zu dem Kontakt ins europäische Parlament wurden allerdings keine weiteren Angaben gemacht, so dass diese Beziehung für die späteren Analysen nicht verwertbar war.

nen der Europäischen Kommission; es tritt nach der Aussage eines Kölner Dezernats bei Bedarf auch als Vermittler auf, um Kontakte herzustellen. In den Interviews, die mit den drei Akteuren aus dem Büro für internationale Angelegenheiten geführt wurden, zeigte sich deutlich, dass die direkten Kontakte zu Brüsseler Akteuren aber eine geringere Bedeutung haben als die dazwischen stehenden Kontakten zu Regionalvertretungen der Europäischen Kommission. Des Weiteren unterhält das Büro für internationale Angelegenheiten nach eigener Aussage vor allem auch Kontakte zur NRW-Landesregierung und zu Akteuren des Städtenetzwerks EUROCITIES.

Neben dem Büro für internationale Angelegenheiten pflegen einzelne Fachabteilung durchaus eigene Kontakte zu europäischen Themen. Das Rechtsamt besitzt hinsichtlich europäischer Themen z. B. eigene Kontakte zum Deutschen Städtetag, ins NRW-Wirtschaftsministerium, zu Rechtsämtern anderer Kommunen und zu Juristen der Universität Bonn. Auch ein direkter Kontakt zur Europäischen Kommission wurde genannt; dieser gehörte aber – ebenso wie der Kontakt zu den Rechtsämtern anderer Kommunen und den Juristen an der Universität Bonn – nicht mehr zu den ersten fünf genannten Kontakten und scheint damit von eher nachrangiger Bedeutung zu sein. Weit wichtiger erscheinen der stadtinterne Austausch mit dem Büro für internationale Angelegenheiten, dem Vergabeamt und dem eigenen Dezernenten sowie die Kontakte zum Deutschen Städtetag und zum Wirtschaftsministerium des Landes Nordrhein-Westfalen. Wie für das Rechts- und Versicherungsamt, so ist auch für das Umweltamt das Büro für internationale Angelegenheiten der zuerst genannte und damit wichtigste Ansprechpartner, wenn es um europäische Themen geht. Darüber hinaus verfügt das Umweltamt über Kontakte zu einzelnen Arbeitsgruppen im Städtenetzwerk EUROCITIES und im Bereich der Europäischen Kommission, die aber nicht weiter konkretisiert wurden.

Der Dezernatsleiter des Dezernats VI (Planen und Bauen) verfügt im Hinblick auf europäische Themen über eigene Kontakte, die aber über das Büro für internationale Angelegenheiten vermittelt wurden. Auch in diesem Fall wurde das Büro für internationale Angelegenheiten an erster Stelle genannt und repräsentiert damit in Bezug auf europäische Themen den wichtigsten Ansprechpartner des Dezernats. Ein weiterer Kontakt besteht zum Deutschen Städtetag. Nach Aussagen des Dezernats ist die horizontale Vernetzung, also der Kontakt zu anderen europäischen Städten und Gemeinden, von größerer Bedeutung als die vertikale Vernetzung zu europäischen Institutionen. Entsprechend bestehen Kontakte zu einzelnen, nicht näher genannten Akteuren aus den Arbeitsgruppen des Städteternetzwerks EUROCITIES. Benötigt das Dezernat Informationen zu europäischen Themen, wird darüber hinaus auch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) kontaktiert.

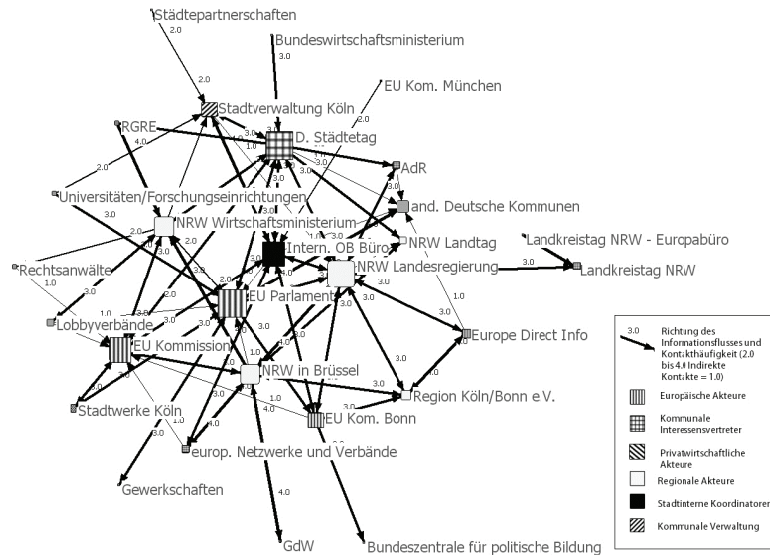
Die Stadtwerke Köln sind – im Gegensatz zur Kölner Stadtverwaltung – direkt mit mehreren Akteuren des europäischen Parlaments und zur Europäischen Kommission vernetzt. Der Informationsaustausch zu europäischen Themen findet in einem etwa vierteljährlichen Rhythmus und in einem ausgeglichenen Verhältnis statt. Damit nehmen die Stadtwerke Köln in dem untersuchten Pfadnetzwerk eine gesonderte Position ein. Sie verfügen über viele direkte Beziehungen zu Brüsseler Akteuren, wurden aber von keinem anderen Akteur des Pfadnetzwerks als Ansprechpartner in Bezug auf europäische Themen genannt.

In ihrer Binnenstrategie scheint die Stadt Köln eine zentralisierte Vernetzung zu europäischen Themen zu praktizieren: Das Büro für internationale Angelegenheiten ist in europäischen Angelegenheiten der zentrale Dreh- und Angelpunkt für die gesamte Kölner Stadtverwaltung. Es wird eine Gatekeeper-Rolle erwartet, bei Bedarf die entsprechenden Türen zu europäischen Institutionen zu kennen, zu öffnen und wichtige Kontakte zu vermitteln.

5.2.1 Köln im EU-Mehrebenensystem – ein „Pfadnetzwerk“

In den folgenden Netzwerkgrafiken werden die befragten Akteure der kölnener Stadtverwaltung unter dem Knoten „Stadtverwaltung Köln“ subsumiert. Nur das Büro für internationale Angelegenheiten wird wegen seiner strategisch wichtigen Position für die kölnener Europaarbeit als eigener Knoten dargestellt.

Abbildung 10: „Pfadnetzwerk“ Köln-Brüssel



Das abgebildete „Pfadnetzwerk“ (vgl. Abbildung 10) zeigt die Verbindungen der einzelnen Institutionen untereinander. Berücksichtigt wurden hier nur die Akteure, die zu den fünf von den Befragten zuerst genannten Personen oder Institutionen gehören, da nur zu diesen Informationen über die Art und Eigenschaft der Beziehung erhoben wurden. Die Pfeil-

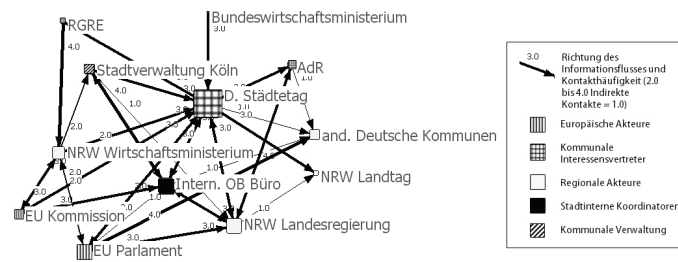
richtung des in Abbildung 10 dargestellten Digraphen beschreibt nicht die Richtung der Wahl, sondern die Richtung des Informationsflusses. Zeigen die Kanten von Akteur 1 auf Akteur 2, so erhält Akteur 2 eher Informationen von Akteur 1. Die Stärke der Kanten kennzeichnet die Kontakthäufigkeit mit Werten von 2.0 (seltener als halbjährlich, halbjährlich) bis 4.0 (wöchentlich, täglich). Die dünnsten Kanten mit einem Wert von 1.0 zeigen indirekte Kontakte. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn ein Akteur angibt, über seinen Kontakt einen dritten Akteur erreichen zu können. In diesem Fall kann angenommen werden, dass eine Beziehung zwischen dem Akteur und dem indirekten Kontakt besteht, der indirekte Kontakt aber nicht zu den fünf zuerst genannten Kontakten dieses Akteurs gehört, d. h. eine eher untergeordnete Rolle spielt. Die Größe der Knoten spiegelt den „Degreewert“ der Akteure wider, d. h.: besonders große Knoten haben viele ein- und ausgehende Verbindungen. Die fünf Akteure mit der höchsten – auf dem Degree basierenden – Zentralität sind der Deutsche Städtetag, die NRW-Landesregierung, das NRW-Wirtschaftsministerium, das Europaparlament und das Büro für internationale Angelegenheiten der Stadt Köln.

5.2.2 Das „Pfadnetzwerk“ aus der Egoperspektive zentraler Akteure

Die Betrachtung der fünf Akteure mit den höchsten Zentralitätswerten gibt im Folgenden einen tiefenscharfen Blick auf deren Vernetzung. Die dargestellten „Lupen“ beschreiben dieselben Knoten und Kanten des in Abbildung 10 als Ganzes betrachteten Pfadnetzwerks. Die Stärke der Kanten gibt demnach auch hier die Kontakthäufigkeit wider, und die Pfeilrichtung beschreibt die Richtung des Informationsflusses.

Abbildung 11 zeigt diesen Vernetzungsausschnitt für den Deutschen Städtetag.

Abbildung 11: Auf den Deutschen Städtetag fokussierte Lupe

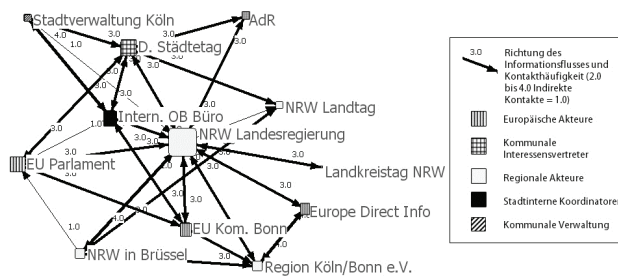


Der Deutsche Städtetag ist mit 10 Kanten¹⁷⁴ der Akteur im Pfadnetzwerk mit den meisten Kontakten. Er unterhält dabei sowohl Beziehungen zu den regionalen Akteuren und der Stadt Köln als auch zur Europäischen Kommission und dem Europaparlament. Über den Deutschen Städtetag ist nahezu jede andere Institution erreichbar, was ihn zu einem der wichtigsten Vermittler in Bezug auf europäische Themen macht. Der Informationsfluss verläuft in beide Richtungen und die Kontakte finden größtenteils in Zeitabständen zwischen einem und drei Monaten statt. Während der Informationsaustausch mit der Landesregierung eher ausgeglichen ist, erhält der nordrheinwestfälische Landtag eher Informationen vom Deutschen Städtetag als andersherum. Auch der Ausschuss der Regionen fragt den Angaben der Befragten des Deutschen Städtetages zufolge eher Informationen nach, als dass er Informationen liefert. Interessant ist die Tatsache, dass das Bundeswirtschaftsministerium als einzige Institution der Bundesebene genannt wurde. Insgesamt scheint der Bund auf dieser Netzwerkebene also nicht von großer Bedeutung zu sein, weil es

¹⁷⁴ Die direkt abgefragten indirekten Kanten wurden nicht in die Analysen mit einbezogen.

überwiegend um die Kontakte regionaler Akteure zu europäischen Themen geht. Der von einem Befragten des Deutschen Städtetages genannte Kontakt ins Bundeswirtschaftsministerium dient vor allem der Beschaffung von Informationen. Auch aus dem Wirtschaftsministerium des Landes NRW gehen die Informationen eher an den Deutschen Städtetag, als dass sie in umgekehrter Richtung fließen. Zu den Akteuren, die eher Informationen vom Deutschen Städtetag erhalten, gehört der Rat der Gemeinden und Regionen Europas. Insgesamt scheint der Deutsche Städtetag als federführende Instanz der kommunalen Spitzenverbände und als Mitglied im Rat der Gemeinden und Regionen Europas von hoher Bedeutung für die kommunalen Akteure zu sein, wenn es um europäische Themen geht. Es wurden in den Interviews nicht nur zahlreiche Kontakte zum Deutschen Städtetag unter den fünf zuerst genannten Kontakten angegeben, sondern der Deutsche Städtetag ist durch seine weitreichende Vernetzung darüber hinaus auch in der Lage zwischen den verschiedenen Institutionen zu vermitteln.

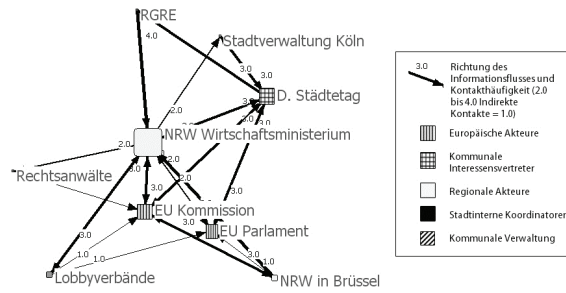
Abbildung 12: Auf die NRW-Landesregierung fokussierte Lupe



Eine komplexe Anbindung an andere Institutionen weist die Landesregierung Nordrhein-Westfalens und hierunter vor allem die Staatskanzlei auf. Sie unterhält Kontakte zu nahezu allen Akteuren der regionalen Ebene.

Der Informationsaustausch ist dabei zumeist ausgeglichen, d. h., die Kontakte werden sowohl genutzt, um sich Informationen zu beschaffen, als auch, um sich mit Informationen zu versorgen. Die Kommunikation findet mit Werten zwischen 3.0 (monatlich bis vierteljährlich) und 4.0 (wöchentlich bis täglich) überdurchschnittlich häufig statt. Es bestehen zwar direkte Kontakte zu der regionalen Vertretung der Europäischen Kommission in Bonn und dem Europaparlament, aber eine direkte Verbindung zu Mitgliedern der Europäischen Kommission in Brüssel fehlt. Zumindest befand sich kein Akteur der Europäischen Kommission unter den fünf zuerst genannten Kontakten der befragten Personen aus der NRW-Landesregierung. Die Landesregierung in Düsseldorf unterhält aber Kontakte zu der Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen in Brüssel, die über ihr Brüsseler Büro Mitglieder der Europäischen Kommission direkt erreichen kann. Zu den zentralen Kontakten der NRW-Landesregierung in Bezug auf europäische Themen gehören der Deutsche Städtetag, der Ausschuss der Regionen, das Büro für internationale Angelegenheiten der Stadt Köln, das Europe Direct Informationszentrum, die Region Köln/Bonn e.V. und der Landkreistag. Von Dritten wurde darüber hinaus angegeben, dass über Akteure der Landesregierung Mitglieder des Landtages erreicht werden können, die für europäische Themen wichtig sind.

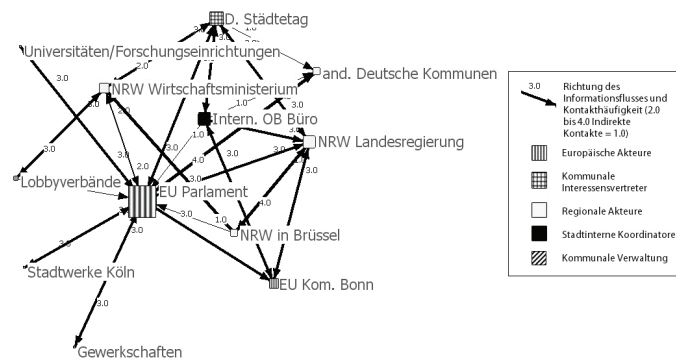
Abbildung 13: Auf das NRW-Wirtschaftsministerium fokussierte Lupe



Das Wirtschaftsministerium des Landes NRW ist direkt mit der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament verknüpft, kann beide europäischen Institutionen aber auch über das NRW-Landesvertretung in Brüssel erreichen. Unter den fünf wichtigsten Kontakten der Landesvertretung in Brüssel wurden zwar nur Akteure der Europäischen Kommission genannt, die befragten Akteure aus dem Wirtschaftsministerium gaben aber an, über die Landesvertretung in Brüssel auch Mitglieder des Europäischen Parlaments erreichen zu können. Die Kontakte zwischen dem NRW-Wirtschaftsministerium und der Europäischen Kommission finden häufiger statt als zu den Mitgliedern des Europaparlaments. Da auch die befragten Akteure aus dem Büro der Landesvertretung in Brüssel keine Europaparlamentarier oder deren Büros unter den ersten fünf Kontakten nannten, scheinen die Beziehung in die Generaldirektionen der Europäischen Kommission für die Ziele des Wirtschaftsministeriums von größerer Bedeutung zu sein als die Beziehungen zu den Parlamentariern. Der Austausch von Informationen zwischen dem NRW-Wirtschaftsministerium und den beiden europäischen Institutionen ist relativ ausgewogen, d. h., es erhält ebenso häufig Informationen, wie es welche an die Kommission bzw. das Parlament weitergibt. Neben der Europäischen Kommission, dem Europaparlament und der NRW-

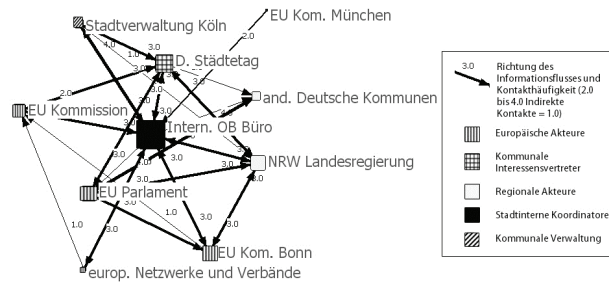
Landesvertretung in Brüssel als Vermittler wird vor allem der Deutsche Städtetag als wichtiger Partner des NRW Wirtschaftsministeriums angesehen. Auf der einen Seite besteht ein relativ häufiger und eher ausgeglichener Informationsaustausch mit den Akteuren des Deutschen Städtetages, auf der anderen Seite können gerade über den Deutschen Städtetag viele weitere Akteure erreicht werden, zu denen kein direkter Kontakt im Sinne der hier erhobenen fünf wichtigsten Beziehungen besteht. Bei den befragten Akteuren aus dem Wirtschaftsministerium des Landes Nordrhein-Westfalen kamen als einziger Akteur des Pfadnetzwerks unter den fünf wichtigsten Kontakten direkte Beziehungen zu Lobbyverbänden auf europäischer Ebene vor. Der Austausch mit den Lobbyverbänden findet im Durchschnitt monatlich bis vierteljährlich statt; dabei fließen ähnlich viele Informationen an die Lobbyverbände, wie das Wirtschaftsministerium Informationen von diesen erhält. Die befragten Akteure des NRW Wirtschaftsministeriums gehen davon aus, über ihre Beziehung zu Lobbyverbänden weitere Kontakte in der Europäischen Kommission und zum Europäischen Parlament erreichen zu können. Besonders häufig wird auch der Kontakt zum Rat der Gemeinden und Regionen Europas gepflegt, der vor allem dazu dient, an wichtige europarelevante Informationen zu gelangen.

Abbildung 14: Auf das Europaparlament fokussierte Lupe



Von den europäischen Institutionen besitzt das europäische Parlament mit acht eingehenden Beziehungskanten die höchste degree-basierte Zentralität, d. h., bei vielen Akteuren des Pfadnetzwerks befanden sich unter den fünf genannten Kontakten auch Europaparlamentarier. Die Kontakte finden zwischen den Parlamentariern und den Vertretern der anderen Institutionen des Pfadnetzwerks meistens relativ häufig statt, d. h., sie tauschen sich alle ein bis drei Monate zu europäischen Themen aus. Häufige und direkte Beziehungen bestehen z. B. zu Akteuren des Deutschen Städtetages, zur NRW-Landesregierung, zu den Gewerkschaftsvertretern, zu den Stadtwerken Köln sowie zu den Universitäten und Forschungseinrichtungen. Die Regionalvertretung der Europäischen Kommission in Bonn gab an, von den Europaparlamentariern vor allem Informationen zu erhalten. Die befragten Europaparlamentarier selbst nannten neben Beziehungen zum Deutschen Städtetag und zu den NRW-Ministerien vor allem auch Kontakte zu den Regierungen anderer deutscher Bundesländer sowie zu regionalen Akteuren aus ganz Deutschland, die hier unter „andere deutsche Kommunen“ zusammengefasst wurden.

Abbildung 15: Auf das Büro für internationale Angelegenheiten der Stadt Köln fokussierte Lupe



Mit Blick auf europäische Themen gehören zu den zentralen Kontakten des Büros für internationale Angelegenheiten auf regionaler Ebene vor allem der Deutsche Städtetag und die NRW-Landesregierung. Hier findet sowohl zwischen dem Büro für internationale Angelegenheiten und den beiden Institutionen als auch zwischen der Landesregierung und dem Deutschen Städtetag ein reger Austausch statt. Die Mitglieder dieser drei Institutionen treffen sich in Zeiträumen zwischen vier Wochen und drei Monaten und der Informationsaustausch ist eher ausgeglichen, d. h., die Akteure versorgen sich gegenseitig mit Informationen. Über den Deutschen Städtetag können sowohl das Büro für internationale Angelegenheiten als auch Mitglieder der kölnischen Stadtverwaltung Akteure der Europäischen Kommission erreichen. Für die kölnische Stadtverwaltung lohnt sich der Pfad über ihr für Europakontakte zuständiges Büro, da es sich häufiger mit Akteuren der Europäischen Kommission austauscht als der Deutsche Städtetag. Neben der Verbindung zur Europäischen Kommission unterhält das Büro für internationale Angelegenheiten auf europäischer Ebene vor allem Beziehungen zu der Regionalvertretung der Kom-

mission in Bonn und zu Akteuren europäischer Netzwerke und Verbände – allen voran EUROCITIES und POLIS, über die weitere Akteure in der Europäischen Kommission erreicht werden können. Beziehungen zu Abgeordneten des Europäischen Parlaments scheinen dagegen von eher geringer Bedeutung zu sein. Es wurde zwar ein Kontakt zu einem Mitglied des Europaparlaments genannt, jedoch ohne Angaben zur Kontakttrichtung oder zur Kontakthäufigkeit. Andere Akteure äußern dagegen die Erwartung, dass Abgeordnete des Europaparlaments über das Büro für internationale Angelegenheiten erreichbar sein sollten – ebenso wie die Europaabgeordneten anderer deutscher Städte und Kommunen. Zu diesen beiden Institutionen bestehen von Dritten genannte indirekte Kontakte.

5.2.3 Zentralitätsmaße

Da es sich bei der vorliegenden Studie weniger um eine umfangreiche Abbildung gegenseitiger Wahlen und mehr um die Erfassung der Richtungen und Hauptlinien des Informationsflusses handelt, müssen die (in der Netzwerkforschung etablierten) Zentralitätsmaße anders als üblich interpretiert werden. Eine große Anzahl an ausgehenden Verbindungen (Out-Degrees) ist hier ein Zeichen dafür, dass dem Akteur die Position eines zentralen Informationsbrokers (siehe Glossar) – im Sinne einer Vermittlungsfunktion – zukommt. Akteure mit vielen ausgehenden Verbindungen sind vor allem „Lieferanten“ von Informationen – sie haben Bedeutung für die Weitergabe und den Fluss der Informationen. Viele eingehende Verbindungen (In-Degrees) deuten dem gegenüber auf eine starke Rolle als Empfänger von Information hin, d. h. diese Akteure sind entweder das Ziel bewusster Interessensverbreitung durch die Adressierung von Informationen oder aber Akteure, die Informationen gezielt anfragen, um sie in ihrem Arbeitsprozess zu verwerten.

Neben der Interpretation der Degreewerte werden die eingehenden und ausgehenden Verbindungen zusätzlich mit der Kontakthäufigkeit gewichtet. Wenn angenommen werden kann, dass mit steigender Kon-

takthäufigkeit auch mehr Informationen übertragen werden, dann kann das Verhältnis der gewichteten Out-Degree- und In-Degree-Werte als Indikator für eine Unterteilung der Akteure in Vermittler von Informationen und Empfänger von Informationen gelten. Akteure mit einer Differenz größer null übernehmen im Netzwerk eher die Rolle des Informationsvermittlers, während eine Differenz kleiner null Akteure kennzeichnet, die eher Informationen von anderen erhalten, als dass sie Informationen weitergeben. Eine hohe positive Differenz kennzeichnet Akteure, die entweder über mehr ausgehende als eingehende Informationsverbindungen verfügen, oder bei denen die ausgehenden Informationsverbindungen in häufigere Kontakte eingebettet sind. Da sie so mehr Informationen an andere Akteure weitergeben als sie erhalten, können sie als Informationsbroker bzw. als Akteure mit einer relevanten Vermittlungsfunktion gelten. Wenn hohe negative Differenzen gemessen werden, handelt es sich eher um Empfänger von Informationen. In der folgenden Übersicht sind die Werte für die ein- und ausgehenden Informationsverbindungen, den nach Kontakthäufigkeit gewichteten Werten und dem Out-Degree-In-Degree-Verhältnis gegenübergestellt. Im Gegensatz zur oben aufgeführten Grafik bleiben die direkt abgefragten indirekten Kontakte hier unberücksichtigt.

Abbildung 16: Degree-basierte Zentralität des Pfadnetzwerks Köln-Brüssel

	Gesamt-degree	Out-Degree	In-Degree	Degree	Kontakthäufigkeit	Differenz
	GD	OD	ID	OD _{Kö}	ID _{Kö}	OD _{Kö} -ID _{Kö}
Dt. Städtetag	10	9	7	27	19	8
NRW-Landesregierung	9	8	9	24	28	-4
NRW-Wirtschaftsmin	8	6	6	14	19	-5
EU-Parlament	8	8	7	24	21	3
Büro f. internat. Angeleg.	7	6	7	18	21	-3
NRW-Landesvertr. Brüssel	7	7	5	25	17	8
Stadtverwaltung Köln	5	3	5	9	12	-3
EU-Komm. Bonn	5	4	3	12	9	3
EU-Kommission	5	5	5	14	15	-1
Region Köln/Bonn e.V.	4	3	4	10	13	-3
Stadtwerke Köln	2	2	2	6	6	0
Universitäten/Forschung	2	2	1	5	3	2
Europe Direct	2	2	2	7	7	0
NRW-Landtag	2	1	2	3	6	-3
AdR	2	1	2	3	6	-3
RGRE	2	1	1	4	3	1
europ. Netzwerke/Verb.	2	2	2	7	7	0
Landkreistag NRW	2	1	2	3	7	-4
Bundesz. pol. Bildung	1	0	1	0	3	-3
and. dt. Kommunen	1	1	1	4	4	0
GdW	1	1	1	4	4	0
EU Kom. München	1	1	0	2	0	2
Lobbyverbände	1	1	1	3	3	0
Städtepartnerschaften	1	1	1	2	2	0
Bundeswirtschaftsmin.	1	1	0	3	0	3
LKtag NRW-Europabüro	1	1	0	4	0	4
Rechtsanwälte	1	0	1	0	2	-2
Gewerkschaften	1	1	1	3	3	0

Die Angaben in Abbildung 16 wurde absteigend nach dem Wert des Gesamtdegree der Akteure sortiert. Unter den fünf Akteuren mit den höchsten Degrees befinden sich der Deutsche Städtetag, die NRW-

Landesregierung, das Wirtschaftsministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, das Europaparlament und das Büro für internationale Angelegenheiten der Stadt Köln. Sie nehmen in dem Pfadnetzwerk damit besonders zentrale Positionen ein. Der Deutsche Städtetag ist mit insgesamt zehn Verbindungen der Akteur mit den meisten Kontakten. Er leitet eher Informationen weiter, als dass er welche erhält. Die nach Kontakthäufigkeit gewichteten Degreewerte ($OD_{kh} = 27 / ID_{kh} = 19$)¹⁷⁵ und deren Differenz von +8 lassen auf eine herausragende Rolle des Deutschen Städtetages als Informationsbroker schließen.

Die NRW-Landesregierung nimmt mit insgesamt neun Verbindungen ebenfalls eine zentrale Position im Pfadnetzwerk ein. Aus den Out-Degree- und In-Degreewerten lässt sich ablesen, dass der Informationsaustausch bei acht dieser Verbindungen eher ausgeglichen ist und die NRW-Landesregierung von einem Kontakt eher Informationen erhält. Die Differenz der nach Kontakthäufigkeit gewichteten Degreewerte ($OD_{kh} = 24, ID_{kh} = 28$) von -4 deutet darauf hin, dass die NRW-Landesregierung eher Informationen erhält, als dass sie Informationen weitergibt.

Ihr folgen das NRW-Wirtschaftsministerium und das Europaparlament mit jeweils acht Verbindungen. Während der Informationsfluss von und zum NRW-Wirtschaftsministerium bei jedem Kontakt ausgeglichen ist, existiert beim EU-Parlament eine Verbindungslinie, bei der eher Informationen weitergegeben werden ($OD = 8, ID = 7$). Mit einer Differenz der nach Kontakthäufigkeit gewichteten Degreewerte von +3 werden die Abgeordneten des Europaparlaments häufiger um Informationen gebeten. Anders verhält es sich beim NRW-Wirtschaftsministerium: Hier ist zwar die Anzahl an ein- und ausgehenden Informationsverbindungen identisch, die Verbindungen, bei denen das Ministerium eher Informationen von anderen

¹⁷⁵ Die Degreewerte werden in der Darstellung abgekürzt. ID steht für den In-Degreewert, OD für den Out-Degreewert und KH für die nach Kontakthäufigkeit gewichteten Degreewerte.

erhält, sind aber durch eine höhere Kontakthäufigkeit gekennzeichnet. Mit einer Differenz der gewichteten Degreewerte von -5 steht beim Wirtschaftsministerium des Landes Nordrhein-Westfalens in diesem Pfadnetzwerk auch der Empfang von Informationen im Vordergrund.

Zu den fünf Akteuren des Pfadnetzwerks Köln-Brüssel mit den höchsten Zentralitätswerten gehört auch das Büro für internationale Angelegenheiten der Stadt Köln. Hier laufen insgesamt sieben Verbindungen zusammen, wobei die Richtung des Informationstransfers mit Blick auf das nach Kontakthäufigkeit gewichtete Verhältnis von Out-Degree und In-Degree von -3 darauf hindeutet, dass das Büro für internationale Angelegenheiten häufiger Informationen erhält bzw. nachfragt und weniger weitergibt.

Ebenfalls sieben Kanten besitzt die Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen in Brüssel. Während der Informationsaustausch bei fünf dieser Verbindungen ausgeglichen ist, ist die Landesvertretung in Brüssel bei zwei Kontakten eher Adressat des Informationsflusses ($OD = 7, ID = 5$). Werden die beiden Degreewerte nach der Kontakthäufigkeit gewichtet ($OD_{kh} = 25, ID_{kh} = 17$), so entsteht eine hohe Differenz von +8 Punkten, die auf eine möglicherweise herausragende Brokerposition der Landesvertretung in Brüssel zur Informationsvermittlung hinweist. Die Kontakte mit eher ausgehenden Informationen sind sowohl in ihrer Anzahl größer als die Kontakte mit eingehenden Informationen als auch in ihrer Kontakthäufigkeit.

Im Durchschnitt hat jeder Akteur des Pfadnetzwerks sowohl 2,82 eingehende als auch ausgehende Informationsverbindungen. Der Austausch von Informationen ist demnach insgesamt ausgeglichen und der Unterschied zwischen den ein- und ausgehenden Informationen der einzelnen Akteure nur gering. Wenn die (gewichteten) Variationen zwischen den ein- und ausgehenden Verbindungen als Hinweis auf unterschiedliche Rollenstrukturen innerhalb des Pfadnetzwerks verstanden werden können, dann gehören zu den Informationsbrokern (also Akteuren, die eher Informationen vermitteln als nachfragen) neben dem Deutschen Städte-

tag vor allem die NRW-Landesvertretung in Brüssel, die Regionalvertretung der Europäischen Kommission in Bonn und das Europaparlament. Adressaten der im Pfadnetzwerk getauschten Informationen sind vor allem die NRW-Landesregierung, die Kölner Stadtverwaltung, das Büro für internationale Angelegenheiten sowie die Region Köln/Bonn e.V.

Bei der Berechnung der Degreewerte wird davon ausgegangen, dass Akteure mit einer großen Anzahl von Verbindungen eine prominente Position im Netzwerk einnehmen. Macht und Einfluss der Akteure werden hier operationalisiert durch die reine Anzahl ihrer Außenbeziehungen. Andere Konzepte definieren einflussreiche Akteure über ihre Nähe zu anderen Akteuren. Ein Akteur nimmt dann eine zentrale Position im Netzwerk ein, wenn sich andere Knoten über ihn relativ schnell erreichen lassen. Dieser Akteur erhält seine Prominenz dann nicht aus der reinen Anzahl an Verbindungen, sondern durch seine Position innerhalb des Netzwerks. Ein Maß für diese Nähe-basierte Zentralität („closeness“) wird über die Pfaddistanzen berechnet und berücksichtigt neben den direkten Verbindungen auch die indirekten Kontakte. Diese closeness-Zentralität ist darüber hinaus auch ein Indikator für die Effizienz eines Netzwerks, da indirekte Beziehungen zwar störanfälliger gegenüber direkten Beziehungen sind, aber weniger Kosten- und Zeitaufwand für die Kontaktpflege benötigen.¹⁷⁶ Demnach ist der Ressourcenaustausch in einem Netzwerk, in dem sich die Akteure über viele indirekte Verbindungen erreichen können, besonders kostengünstig bzw. effizient. Die degree-basierte und die closeness-Zentralität berechnen sich hauptsächlich über die direkten und indirekten Beziehungen der Akteure. Eine andere Möglichkeit besteht in der Berechnung über die kürzesten Verbindungen zwischen allen Knoten, die über den betrachteten Akteur führen. Ein Akteur ist dann besonders zentral, wenn die Verbindungen zwischen verschiedenen Akteurspaaren häufig über ihn laufen, er also besonders oft eine Mittlerrolle

¹⁷⁶ Vgl. Jansen 2002: 133.

einnimmt und andere Akteure daher von ihm abhängig sind. Während die degree-basierte und die closeness-basierte Zentralität somit die Unabhängigkeit eines Akteurs zu den anderen Akteuren anhand seiner direkten oder kurzen indirekten Beziehungen messen, so misst die betweenness-basierte Zentralität die Abhängigkeit anderer Akteure vom betrachteten Akteur.¹⁷⁷ Entsprechend hoch sind auch die Auswirkungen, sollte ein Akteur mit einer hohen betweenness-basierten Zentralität ausfallen.

Die verschiedenen Zentralitätsmaße sind in Abbildung 17 dargestellt. Im Gegensatz zu den oben diskutierten Maßzahlen sind die Werte hier auf einen maximalen Wert von +1 normiert.

¹⁷⁷ Vgl. Jansen 2002: 135.

Abbildung 17: Normierte Zentralitätsmaße des Pfadnetzwerks Köln-Brüssel

		Deegree	Closeness	Betweenness
Brüsseler Akteure	EU-Kommission	0,185	0,466	0,042
	EU-Parlament	0,296	0,529	0,254
	EU-Komm. Bonn	0,185	0,474	0,092
	EU-Komm. München	0,037	0,342	0,000
	europ. Netzwerke und Verbände	0,074	0,386	0,004
	Europe Direct	0,074	0,370	0,000
	AdR	0,074	0,422	0,000
Region. Interessensvertreter	RGRE	0,074	0,397	0,000
	Dt. Städtetag	0,370	0,575	0,240
	Landkreistag NRW - Europabüro	0,037	0,276	0,000
	Landkreistag NRW	0,074	0,375	0,074
Regionale Akteure	Bundeswirtschaftsministerium	0,037	0,370	0,000
	NRW-Landesvertr. Brüssel	0,259	0,491	0,153
	NRW Landesregierung	0,333	0,563	0,282
	NRW Wirtschaftsministerium	0,296	0,519	0,210
	NRW Landtag	0,074	0,403	0,003
	Region Köln/Bonn e.V.	0,148	0,429	0,017
	and. deutsche Kommunen	0,037	0,351	0,000
Komm. Unternehmen Privatwirtschaft	Stadtwerke Köln	0,074	0,386	0,003
	GdW	0,037	0,333	0,000
	Gewerkschaften	0,037	0,351	0,000
	Lobbyverbände	0,037	0,346	0,000
	Rechtsanwälte	0,037	0,346	0,000
Bildung	Universität-/Forschungseinrichtungen	0,074	0,386	0,007
	Bundeszentrale für politische Bildung	0,037	0,325	0,000
Köln	Büro f. internat. Angeleg. Köln	0,259	0,509	0,155
	Stadtverwaltung Köln	0,185	0,458	0,103
	Städtepartnerschaften	0,037	0,318	0,000

Es fällt auf, dass die Akteure mit den höchsten Werten bei der degree-basierten Zentralität auch die höchsten Werte bei der closeness- und betweenness-basierten Zentralität aufweisen. Dies ist nicht zwangsläufig der Fall und besagt im vorliegenden Fall, dass die Akteure mit den meisten ein- und ausgehenden Verbindungen auch zugleich über viele indirekte Beziehungen verfügen; sie sind auch über andere Akteure gut erreichbar. Weiterhin nehmen sie eine bedeutende Mittlerrolle ein, da viele Verbindungen zwischen den verschiedenen Akteuren den Pfadverlauf über sie nehmen. Die oben bereits genannten sechs Akteure mit den höchsten degree-basierten Zentralitätswerten bleiben auch bei der Betrachtung der closeness- und betweenness-basierten Zentralität die Akteure im Pfadnetzwerk, die für den Informationsfluss zu europäischen Themen von besonderer Bedeutung sind. Während die Reihenfolge der sechs Akteure mit den größten degree-basierten Zentralitätsmaßen und den größten closeness-basierten Zentralitätsmaßen identisch ist, ändert sie sich bei der Betweenness-Zentralität:

- Der Deutsche Städtetag hat so z. B. die meisten direkten Beziehungen (Degree = 0,37) und über ihn sind aufgrund seiner indirekten Kontakte auch viele andere Akteure erreichbar (Closeness = 0,575). Bei der betweenness-basierten Zentralität belegt der Städtetag dagegen nur Rang drei (Betweenness = 0,24), hinter der NRW-Landesregierung (Betweenness = 0,282) und dem Europaparlament (Betweenness = 0,254). Da die degree- und closeness-basierte Zentralität auch als Maß für die Unabhängigkeit eines Akteurs und die betweenness-basierte Zentralität als Maß für die Abhängigkeit anderer Akteure vom betrachteten Akteur interpretiert werden kann, ist der Deutsche Städtetag der Akteur im Pfadnetzwerk mit der größten Unabhängigkeit.
- Aus Sicht der anderen Akteure ist die NRW-Landesregierung aber von größerer Bedeutung als der Deutsche Städtetag, da über sie mehr kurze Verbindungen zu weiteren Akteuren verlaufen. Ein Ausfall der Landesregierung als Vermittler von Kontakten hätte für die anderen Akteure des Pfadnetzwerks daher größere Konsequenzen als der Ausfall des Deutschen Städtetages.
- Von den sechs Akteuren mit den höchsten Zentralitätswerten gehören drei zu der Akteursgruppe der regionalen Akteure. Auf dem Netzwerkpfad von der Stadt Köln zu den Akteuren der Europäischen Union können sowohl die NRW-Landesregierung als auch das NRW-Wirtschaftsministerium und die Landesvertretung

in Brüssel als äußerst zentrale Netzwerkknoten gelten, über die ein Großteil der Kommunikation realisiert wird.

5.2.4 Pfaddistanzen

Neben den Zentralitätsmaßen können zur Beschreibung des Pfadnetzwerkes auch die Pfaddistanzen der Akteure genutzt werden. Die Pfaddistanzmatrix gibt die Länge des kürzesten Pfades zwischen zwei Akteuren wieder und eignet sich damit zur Analyse der Vernetzung. In der unten dargestellten Tabelle (vgl. Abbildung 18) wurden die einzelnen Akteure der Übersichtlichkeit halber in Akteurskategorien zusammengefasst:

- Die Kategorie „Brüsseler Akteure“ beinhaltet die Europäische Kommission, das Europaparlament, die Regionalvertretung der Europäischen Kommission in Bonn und München, die europäischen Netzwerke und Verbände das Europe Direct Informationszentrum und den Ausschuss der Regionen.
- Unter die Kategorie „regionale Interessensvertreter“ fallen der Rat der Gemeinden und Regionen Europas, der Deutsche Städte- und Landkreistag NRW samt seinem Europabüro in Brüssel.
- Die NRW-Landesregierung, ihre NRW-Landesvertretung in Brüssel, das NRW-Wirtschaftsministerium, der Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen, die Region Köln/Bonn e.V. und andere deutsche Kommunen bilden die Kategorie der „regionalen Akteure“.
- Die Stadtwerke Köln, der Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen, die Lobbyverbände in Brüssel, Rechtsanwälte und die Gewerkschaften wurden in der Kategorie „kommunale Unternehmen und privatwirtschaftliche Interessensvertreter“ gebündelt.
- Unter die Kategorie „Forschungs- und Bildungseinrichtungen“ fallen die Universitäten und Forschungseinrichtungen sowie die Bundeszentrale für politische Bildung.
- Das Büro für internationale Angelegenheiten bildet zusammen mit der Kölner Stadtverwaltung die Kategorie „Akteure der Stadt“.

Köln“.

Für jede Kategorie sind die Durchschnittswerte der Pfaddistanzen zu den anderen Akteurskategorien und die durchschnittliche Pfaddistanz insgesamt dargestellt. Bei der Berechnung der Pfaddistanzen wurden symmetrische Beziehungen unterstellt, d. h. die Richtung des Informationsflusses oder die Richtung der Wahl gingen nicht mit in die Berechnung ein. Zum einen sind die Beziehungen in einem Kontaktnetzwerk generell ungerichtet bzw. richtungsoffen, zum anderen kann angenommen werden, dass wenn Akteur A mit Akteur B Informationen austauscht, Akteur B auch mit Akteur A Informationen austauschen kann. Die Rechnung mit symmetrischen Matrizen ist bei den hier vorliegenden Daten schon deshalb geboten, da statt eines Gesamtnetzwerks vor allem Netzwerkpfade erhoben wurden. Wären nur Pfade in eine bestimmte Richtung (z. B. des Informationsflusses) gültig, so erschienen viele Akteure (fälschlicherweise) unverbunden, da sie andere Akteure nicht erreichen könnten. Werden die Wege zwischen den Dyaden symmetrisiert, können sich alle Akteure gegenseitig erreichen, sofern sie durch einen Pfad miteinander verbunden sind. Die abgebildeten durchschnittlichen kürzesten Pfaddistanzen können in der folgenden Tabelle eine maximale Ausprägung von 5 erreichen.

Abbildung 18: Pfaddistanzen des Pfadnetzwerks Köln-Brüssel

	Brüsseler Akteure	Region. Interessensvertreter	Region. Akteure	Kommun. Unternehmen, Privatwirtschaft	Bildungs- und Forschungseinrichtungen	Akteure der Stadt Köln	Durchschn. Pfaddistanz (Avg. PD)
Brüsseler Akteure	--	--	2,07	2,80	2,57	1,79	2,31
Region. Interessensvertreter	--	--	2,33	3,15	3,25	2,25	2,75
Region. Akteure	2,07	2,33	--	2,40	2,67	2,08	2,31
Komm. Unternehmen, Privatwirtschaft	2,80	3,15	2,40	--	3,20	2,70	2,85
Bildungs- und Forschungseinrichtungen	2,57	3,25	2,67	3,20	--	2,00	2,74
Akteure der Stadt Köln	1,79	2,25	2,08	2,70	2,00	--	2,16

Die kürzeste durchschnittliche Pfaddistanz haben die Akteure der Stadt Köln. Sie können jeden anderen Akteur im Pfadnetzwerk in durchschnittlich 2,2 Schritten erreichen. Direkte Verbindungen bestehen zu den Akteuren in Brüssel. Die Akteure der Europäischen Union können von Köln aus über durchschnittlich 1,8 Knoten (Akteure im Netz) erreicht werden. Dies ist ein Zeichen für eine effiziente Vernetzungsstrategie der Stadt Köln. Es bestehen direkte Verbindungen nach Brüssel und dort, wo diese nicht bestehen, können Europaakteure ohne große Umwege über Dritte erreicht werden. Sehr gute Verbindungen bestehen darüber hinaus auch

zu den regionalen Akteuren (Avg. PD = 2,08)¹⁷⁸, die wegen ihrer eigenen guten Verbindungen nach Brüssel (Avg. PD = 2,07) vermutlich Kontakte zwischen Köln und Brüssel vermitteln können, über die die Stadt Köln selbst nicht verfügt. Durch die gute Aufstellung der Kölner Akteure im Pfadnetzwerk können auch die regionalen Interessensvertreter (Avg. PD = 2,25) und die Bildungs- und Forschungseinrichtungen (Avg. PD = 2,0) über verhältnismäßig kurze Distanzen erreicht werden.

Auch die regionalen Akteure sind mit durchschnittlich 2,3 kürzesten Pfaddistanzen recht gut vernetzt. Neben den guten Verbindungen zu den Akteuren der Stadt Köln und den Akteuren in Brüssel können auch die regionalen Interessensvertreter (Avg. PD = 2,33) und die kommunalen Unternehmen bzw. privatwirtschaftlichen Akteure (Avg. PD = 2,40) auf überdurchschnittlich kurzen Pfaden erreicht werden. Die Erreichbarkeit der Bildungs- und Forschungseinrichtungen ist mit durchschnittlich 2,7 Schritten dagegen etwas länger als der Durchschnitt von 2,52 Schritten.

Eine insgesamt leicht überdurchschnittliche Länge der Pfade besitzen auch die europäischen Akteure in Brüssel: Neben den guten Verbindungen zu den regionalen Akteuren und der Stadt Köln sind sie nicht so nahe mit den Bildungs- und Forschungseinrichtungen (Avg. PD = 2,57) vernetzt.¹⁷⁹

Die regionalen Interessensvertreter und die kommunalen Unternehmen und privatwirtschaftlichen Akteure weisen im Durchschnitt auch etwas

¹⁷⁸ Die Abkürzung „Avg PD“ bezeichnet hier die durchschnittliche Pfaddistanz. Die Abkürzung wurde dem englischen Wort für Durchschnitt „average“ entlehnt.

¹⁷⁹ Die Beziehung zwischen den europäischen Akteuren in Brüssel und den regionalen Interessensvertretern bleibt hier unberücksichtigt, da die Beziehungen des Ausschuss der Regionen und des Rates der Gemeinden und Regionen Europas zu europäischen Institutionen in dieser Erhebung unterrepräsentiert sind. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass diese Institutionen von den befragten Akteuren nur selten genannt wurden und kaum konkrete Ansprechpartner erwähnt wurden, die hätten interviewt werden können. Die Beziehung der beiden Institutionen zur regionalen Ebene und nach Köln kann aus den Antworten der befragten regionalen Akteure geschlossen werden, nicht jedoch deren Beziehung zu den Akteuren in Brüssel. Letztere wurden nämlich zu ihren Kontakten auf regionaler Ebene befragt, was den AdR und den RGRE ausschließt. Der Deutsche Städtetag, welcher ebenfalls zu dieser Kategorie gehört, verfügt aber über sehr kurze Pfade zu europäischen Institutionen.

längere Pfadverbindungen auf (Avg. PD = 2,75 bzw. 2,85). Auf kürzeren Wegen können die regionalen Interessensvertreter die Akteure der Stadt Köln (Avg. PD = 2,25) und die regionalen Akteure (Avg. PD = 2,33) erreichen.

Die kommunalen Unternehmen und privatwirtschaftlichen Akteure haben kürzere Verbindungen zu den Akteuren in Brüssel als zu anderen Akteuren (Avg. PD = 2,80), und die Bildungs- und Forschungseinrichtungen erreichen in durchschnittlich 2,57 Schritten die Brüsseler Akteure und in durchschnittlich 2 Schritten die Akteure der Stadt Köln.

5.2.5 Teilgruppen im Pfadnetzwerk Köln-Brüssel

Neben der Berechnung von Zentralitätsmaßen und Pfaddistanzen ist es möglich, die Akteure innerhalb ihrer Netzwerkbeziehungen danach zu betrachten, ob sie Teilgruppen angehören und ob sie ähnliche strukturelle Positionen im Gefüge einnehmen.

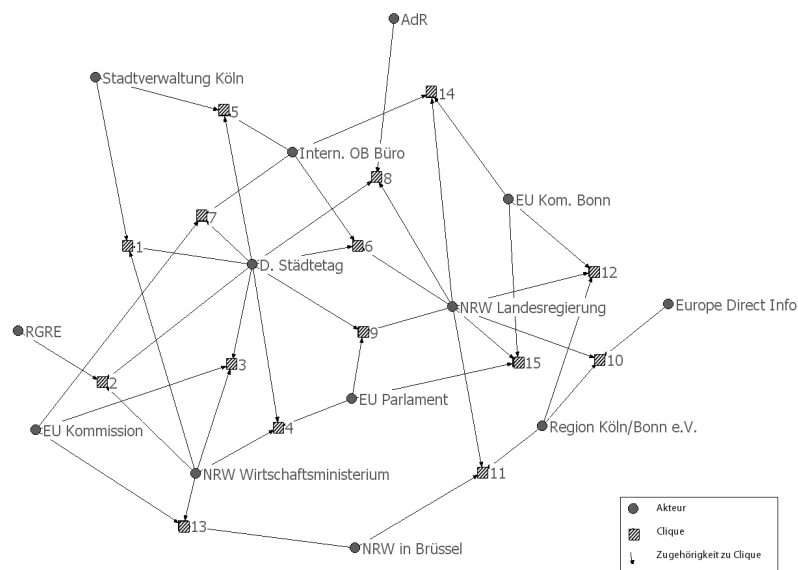
Ein Verfahren zur Identifikation kohäsiver Subgruppen ist die Cliquesanalyse. Eine Clique meint hierbei „eine überschaubare Zahl von Akteuren mit häufigen, meist direkten und engen Beziehungen untereinander, die von dem weiteren Umfeld abgegrenzt werden kann.“¹⁸⁰ Der übliche Cliquesbegriff definiert eine Clique über die direkte Verbundenheit aller Akteure untereinander (1er Clique). Es ist aber durchaus möglich, den Grad der Verbundenheit zu lockern und eine Clique über eine längere Pfaddistanz oder eine geringere Menge an direkt verbundenen Akteuren zu operationalisieren.¹⁸¹ Die geringste Anzahl an Subgruppen ergab die 1er Clique, also eine Subgruppe von Akteuren, die alle untereinander direkt

¹⁸⁰ Jansen 2006: 193.

¹⁸¹ Die zur Identifikation von Teilgruppen möglichen Verfahren wie n-Cliques, n-Clan, k-Plex und k-Core ergaben eine große Anzahl von Subgruppen, die sich nicht sinnvoll interpretieren lassen.

verbunden sind. Das Ergebnis dieser Cliquenanalyse ist in Abbildung 19 visualisiert.

Abbildung 19: 1er Cliquen im Pfadnetzwerk



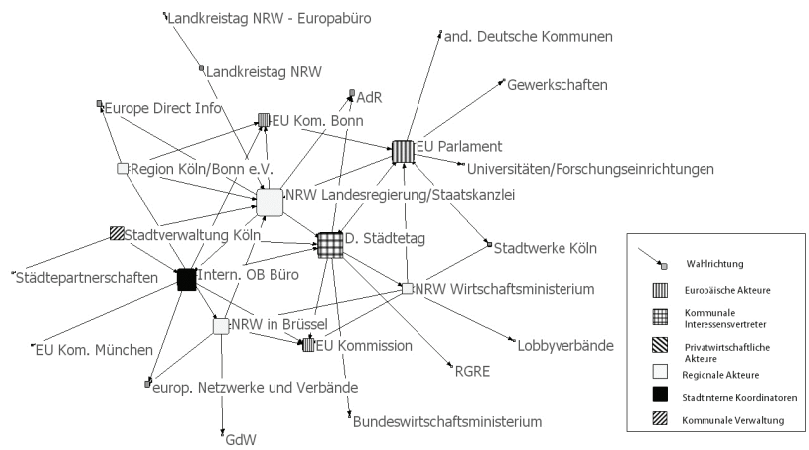
Im Ergebnis der Cliquenanalyse lassen sich insgesamt 15 Cliquen identifizieren; sie können allerdings nicht trennscharf abgegrenzt werden, weil sie einen Netzzusammenhang bilden. In der grafischen Darstellung der Cliquenzugehörigkeit nehmen einige Akteure Mittlerrollen ein, die mehrere Subgruppen miteinander verbinden. Der Deutsche Städtetag, die NRW-Landesregierung und das NRW-Wirtschaftsministerium können als Akteure gelten, die im Pfadnetzwerk als Gatekeeper oder Broker wichtige Brückenverbindungen einnehmen und so dazu beitragen, dass keine strukturellen Lächer zwischen den Akteuren bestehen.

5.2.6 Analyse und Vergleich der verschiedenen Austauschdimensionen des Pfadnetzwerks

Die erhobenen Beziehungsdaten lassen sich nicht nur durch die Richtung des Informationsflusses kennzeichnen, sondern auch nach fünf Austauschdimensionen darstellen. Zu jedem der genannten Kontakte wurde erfragt, ob dieser Kontakt wichtig ist für (a) die Gewinnung von Informationen, (b) die Verbreitung von Informationen, (b) die Kenntnis der Rechtslage, (d) die Herstellung von Kontakten nach Brüssel und (e) die Einflussnahme auf europapolitische Entscheidungen.

Im Folgenden werden die Pfadnetzwerke dieser Austauschdimensionen diskutiert. Bei der Darstellung blieben die unverbundenen Akteure unberücksichtigt.

Abbildung 20: Das Netzwerk der Informationsgewinnung



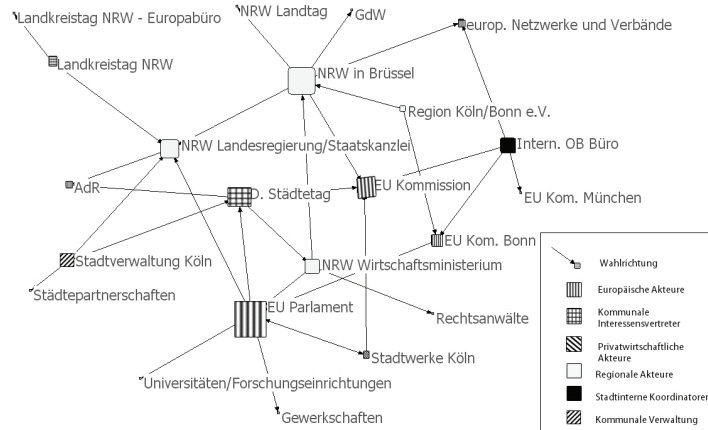
In dem Pfadnetzwerk der Informationsgewinnung sind alle Beziehungen abgebildet, bei denen die Befragten angegeben haben, dass sie wichtig für die Gewinnung von allgemeinen Informationen seien. Die Richtung der Kanten bezieht sich hier auf die Richtung der Wahl und nicht auf die Richtung des Informationsflusses. Zeigt der Pfeil von Akteur A auf Akteur B bedeutet dies, dass Akteur A den Akteur B als seinen Kontakt genannt hat. Die Größe der Knoten gibt auch hier wieder den Degreewert der Akteure wieder, d. h., besonders große Knoten wurden häufiger als Kontakte genannt oder nannten selbst häufiger andere Akteure. Sie haben demnach ein hohes Prestige (eingehende Verbindungen) bzw. eine hohe Zentralität (ausgehende Verbindungen). Das Pfadnetzwerk der Informationsgewinnung unterscheidet sich nicht maßgeblich von dem oben dargestellten gesamten Pfadnetzwerk mit der Richtung des Informationsflusses: Nahezu alle Kontakte, die unter den fünf Personen genannt wurden, zu denen in Bezug auf europäische Themen ein Kontakt besteht, sind wichtig für die Gewinnung von Informationen.

Auch im Netzwerk der Informationsgewinnung besitzen die NRW-Landesregierung, der Deutsche Städtetag und das Europaparlament die meisten ein- und ausgehenden Verbindungen. Diese Akteure nehmen zentrale Rollen ein, wenn es um die Gewinnung von allgemeinen Informationen geht. Aber auch die Akteure des Büros für internationale Angelegenheiten und der NRW-Landesregierung wurden diesbezüglich relativ häufig genannt.

Eine ähnliche Struktur hat das hier nicht abgebildete Netzwerk der Verbreitung von Informationen. Akteure, die für die Gewinnung von Informationen wichtig sind, haben größtenteils auch einen Nutzen für die Verbreitung von Informationen.

Eine deutliche Formveränderung zeigt sich beim Netzwerk, durch das die Kenntnis der Rechtslage erhöht wird (vgl. Abbildung 20).

Abbildung 21: Das Netzwerk zur Kenntnis der Rechtslage



In Abbildung 21 sind alle Beziehungen abgebildet, die von den Befragten genutzt werden können, um sich über europarechtliche Bestimmungen zu informieren. Diese Beziehungen wurden von den Befragten selbst für diese Relation als wichtig erachtet oder von anderen Akteuren so bewertet. Es fällt auf, dass sich die Zentralität der Akteure im Gegensatz zu den oben dargestellten Netzwerken der Informationsgewinnung und der Informationsverbreitung verändert: Die Akteure mit den meisten Verbindungen

dungen, die zur Kenntnis der Rechtslage genutzt werden können, sind vor allem NRW-Landesvertretung in Brüssel und das Europäische Parlament. Die Verbindungen des Büros für internationale Angelegenheiten zur Landesregierung und zum Deutschen Städtetag spielen dafür keine Rolle. Zu den fünf für die Kenntnis der Rechtslage wichtigsten Akteuren, die von den Befragten aus dem Büro für internationale Angelegenheiten genannt wurden, zählen die Kontakte zur Europäischen Kommission sowie deren Regionalvertretungen in Bonn und München und zu den europäischen Netzwerken und Verbänden. Für die meisten anderen Akteure sind vor allem die Beziehungen zur Europäischen Kommission und zur NRW-Landesregierung für die Kenntnis der Rechtslage von Bedeutung. Die Mitglieder des Europäischen Parlaments verfügen über mehr Beziehungen, die für die Kenntnis der Rechtslage wichtig sind, als sie selbst von anderen Akteuren in dieser Funktion eingeschätzt werden.

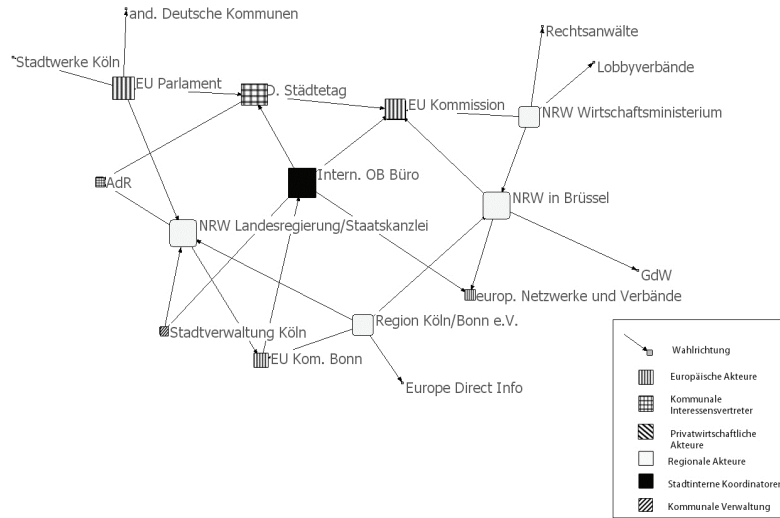
In Abbildung 22 wird das Beziehungsgefüge abgebildet, das von den Befragten als wichtig erachtet wird, um auf europäische Entscheidungen Einfluss zu nehmen.

zuführen, dass diese beiden Institutionen über weitreichende Beziehungen zu Schlüsselakteuren in Brüssel verfügen und über sie somit europapolitische Entscheidungen beeinflusst werden können. Auch der NRW-Landesvertretung in Brüssel wird zugeschrieben, dass sie über viele Beziehungen verfügt, die für die Einflussnahme auf europapolitische Entscheidungen nützlich sind; sie selbst wurde in dieser Hinsicht aber nur von der Region Köln/Bonn e.V. und dem NRW-Wirtschaftsministerium als bedeutend eingestuft. Insbesondere über Kontakte zur NRW-Landesregierung und zur Europäischen Kommission glauben viele Akteure, Einfluss auf die Politikgestaltung nehmen zu können. Es fehlen Beziehungen der NRW-Landesregierung und des Büros für internationale Angelegenheiten der Stadt Köln zum Europaparlament und der Europäischen Kommission; dies kann dahingehend interpretiert werden, dass unter den ersten fünf der genannten Kontakte kein Akteur für die Einflussnahme auf europapolitische Entscheidungen Bedeutung hat. Es ist aber durchaus denkbar, dass diese Institutionen darüber hinaus auch solche Kontakte haben. Auffällig ist hier, dass im Vergleich zu den möglichen Anknüpfungspunkten für kommunale Europaarbeit (siehe Abschnitt 4.1.1) in der praktischen Umsetzung die Akteure der Bundesebene keine Rolle für die Vertretung kommunaler Interessen in Brüssel spielen.

Aus der Gesamtsicht des Pfadnetzwerks sind vor allem die Beziehungen zur Europäischen Kommission und zur NRW-Landesregierung für die Einflussnahme auf europapolitische Entscheidungen von zentraler Bedeutung. Die meisten Kontakte, die hierfür wichtig sind, besitzt die NRW-Landesvertretung in Brüssel.

Abbildung 23 enthält schließlich die Verbindungen, denen für die Herstellung von Kontakten nach Brüssel oder in umgekehrter Richtung von Brüssel zur regionalen Ebene eine Relevanz zugeschrieben wird.

Abbildung 23: Das Kontaktnetzwerk - Netzwerk zur Herstellung von Kontakten nach Brüssel



In der Pfadstruktur, die Wege zur Herstellung von Kontakten nach Brüssel abbildet, weisen die NRW-Landesregierung, die Landesvertretung in Brüssel und das Büro für internationale Angelegenheiten der Stadt Köln höchste Zentralität auf. Die Beziehungen zur Europäischen Kommission sind auch in der Pfadstruktur, über die Kontakte nach Brüssel hergestellt werden, von hoher Bedeutung. Ein vergleichsweise hoher Zentralitätswert zeichnet darüber hinaus das Europäische Parlament, den Deutschen Städtetag und die Region Köln/Bonn e.V. aus.

Die dargestellten Pfadstrukturen lassen sich durch die Kennzahlen der degree-basierten Zentralität in Abbildung 24 weiter konkretisieren und kontrastieren. Für eine bessere Vergleichbarkeit der verschiedenen Pfadstrukturen wurden die In-Degree- und Out-Degreewerte normiert, also auf die größtmöglichen Werte bezogen. Zusätzlich wurde die Tabelle nach Akteursgruppen sortiert.

Abbildung 24: Vergleich der verschiedenen Netzwerkrelationen nach Akteursgruppen

	Gewinnung von Informationen		Verbreitung von Informationen		Kenntnis der Rechtslage		Einflussnahme		Herstellung von Kontakten	
	Nrm OutDeg	Nrm InDeg	Nrm OutDeg	Nrm InDeg	Nrm OutDeg	Nrm InDeg	Nrm OutDeg	Nrm InDeg	NrmOutDeg	Nrm InDeg
EU-Kommission	0,00	12,9	0,00	12,9	0,00	12,9	0,00	12,9	0,00	12,9
EU-Parlament	19,35	12,0	16,13	6,45	16,13	9,68	0,00	6,45	12,9	3,23
EU-Komm. Bonn	3,23	9,68	12,9	6,45	3,23	6,45	0,00	9,68	3,23	6,45
EU-Komm. München	0,00	3,23	0,00	3,23	0,00	3,23	0,00	3,23	0,00	0,00
europ. Netzwerke Verbände	0,00	6,45	0,00	3,23	0,00	6,45	0,00	6,45	0,00	6,45
Europe Direct	0,00	6,45	0,00	6,45	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,23
AdR	0,00	6,45	0,00	6,45	0,00	6,45	0,00	6,45	0,00	6,45
RGRE	0,00	3,23	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
D. Städtetag	19,35	12,9	12,9	12,9	9,68	6,45	9,68	6,45	9,68	6,45
LKtag NRW-Europabüro	0,00	3,23	0,00	3,23	0,00	3,23	0,00	3,23	0,00	0,00
LKtag NRW	6,45	0,00	3,23	0,00	6,45	0,00	6,45	0,00	0,00	0,00
Bundeswirtschaftsministerium	0,00	3,23	0,00	3,23	0,00	0,00	0,00	3,23	0,00	0,00

	Gewinnung von Informationen		Verbreitung von Informationen		Kenntnis der Rechtslage		Einflussnahme		Herstellung von Kontakten	
NRW-Landesvertretung Brüssel	12,9	6,45	9,68	6,45	16,13	6,45	16,13	6,45	9,68	6,45
NRW-Landesregierung/ Staatskanzlei	16,13	16,13	16,13	16,13	3,23	12,90	9,68	12,9	6,45	9,68
NRW-Wirtschaftsmin.	9,68	3,23	12,90	3,23	9,68	3,23	12,9	0,00	12,9	0,00
NRW-Landtag	0,00	0,00	0,00	3,23	0,00	3,23	0,00	3,23	0,00	0,00
Region Köln/Bonn e.V.	12,9	0,00	9,68	0,00	6,45	0,00	9,68	0,00	12,9	0,00
and. dt Kommunen	0,00	3,23	0,00	3,23	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,23
Stadtwerke Köln	6,45	3,23	0,00	3,23	6,45	3,23	6,45	0,00	0,00	3,23
GdW	0,00	3,23	0,00	0,00	0,00	3,23	0,00	3,23	0,00	3,23
Gewerksch.	0,00	3,23	0,00	3,23	0,00	3,23	0,00	0,00	0,00	0,00
Lobbyverbände	0,00	3,23	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,23	0,00	3,23
Rechtsanwälte	0,00	0,00	0,00	3,23	0,00	3,23	0,00	0,00	0,00	3,23
Universitäten/ Forschungseinrichtungen	0,00	3,23	0,00	0,00	0,00	3,23	0,00	0,00	0,00	0,00
Bundeszentrale für politische Bildung	0,00	0,00	0,00	3,23	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Büro f. internat. Angeleg. Köln	16,13	6,45	16,13	9,68	12,9	0,00	12,90	6,45	9,68	6,45
Stadtverwaltung Köln	12,9	0,00	12,90	0,00	9,68	0,00	12,90	0,00	6,45	0,00
Städtepartnerschaften	0,00	3,23	0,00	3,23	0,00	3,23	0,00	3,23	0,00	0,00

Hohe Werte in den Spalten „In-Degree“ (InDeg) besagen, dass die jeweiligen Akteure besonders häufig von anderen als Kontakte genannt wurden.

den. Bei hohen Werten der Spalten „Out-Degree“ (OutDeg) gaben die Akteure selber an, über viele Verbindungen zu verfügen. Bei der Interpretation der Out-Degrees ist zu beachten, dass nicht alle in der Tabelle aufgeführten Akteure auch befragt wurden; daher liegen in diesen Fällen keine Angaben über die Anzahl der ausgehenden Verbindungen vor. Es können somit nur die Akteure miteinander verglichen werden, die einen Out-Degree von größer null aufweisen. Der In-Degree lässt sich dagegen auch als Prestigewert interpretieren und macht auch die Akteure miteinander vergleichbar, die nicht in die Befragung mit einbezogen werden konnten. Akteure mit hohen In-Degreewerten nehmen in den jeweiligen Pfadstrukturen besonders prestigeträchtige Positionen ein, da sie häufig von den anderen Akteuren genannt wurden.

Unter den europäischen Akteuren haben die Europäische Kommission und das Europaparlament die meisten eingehenden Verbindungen, die für die Gewinnung von allgemeinen Informationen zu europäischen Themen wichtig sind (beide $NrInDeg = 12,9$). Während die genannten Kontakte zur Europäischen Kommission für alle der abgefragten Beziehungsrelationen gleich wichtig waren, verlieren die Kontakte zum Europaparlament bei den anderen Beziehungsrelationen an Bedeutung. Nur wenn die Akteure des Pfadnetzwerks sich speziell über europarechtliche Fragen informieren möchten, bleibt das europäische Parlament ($NrInDeg = 9,68$) hinter der EU-Kommission ($NrInDeg = 12,9$) und der NRW-Landesregierung ($NrInDeg = 12,9$) der dritt wichtigste Akteur im Pfadnetzwerk. Deutlich weniger Bedeutung besitzt das Europaparlament für die Herstellung von (weiteren) Kontakten nach Brüssel ($NrInDeg = 3,23$), verfügt aber nach den Angaben der interviewten Parlamentsmitglieder über viele Kontakte zur regionalen Ebene, die für die Herstellung von weiteren Kontakten wichtig sind ($NrOutDeg = 12,9$). Aus Sicht der Akteure des Pfadnetzwerks sind die Kontakte zu Mitgliedern des Europäischen Parlaments wichtig, wenn Informationen zu europäischen Themen im Allgemeinen oder zu europarechtlichen Informationen im Speziellen benötigt werden, während die Kontakte zur Europäischen Kommission für alle Beziehungsrelationen wichtig sind. Die Beziehungen der befrag-

ten Akteure zur Vertretung der Europäischen Kommission in Bonn sind neben der Gewinnung von allgemeinen Informationen vor allem für die Einflussnahme auf europapolitische Entscheidungen von Bedeutung. Dies legt die Vermutung nahe, dass die Akteure des Pfadnetzwerks davon ausgehen, über die Regionalvertretung der Kommission wichtige Entscheidungsträger in Brüssel erreichen zu können.

Unter den regionalen Interessensvertretungen besitzt der Deutsche Städtetag in allen Beziehungsrelationen den höchsten Degreewert. Damit ist er im Pfadnetzwerk für jede der erfragten Beziehungsrelationen der bedeutendste Vertreter regionaler Interessen. An dem hohen In-Degreewert der Beziehungsrelationen „Gewinnung von Informationen“ und „Verbreitung von Informationen“ (NrmInDeg beide = 12,9) ist zu erkennen, dass die Beziehungen der anderen Akteure des Pfadnetzwerks zum Deutschen Städtetag vor allem für den Informationsaustausch genutzt werden. Außerdem verfügen die befragten Akteure des Deutschen Städtetages auch selbst über viele Verbindungen, die für die Gewinnung und Verbreitung von Informationen wichtig sind (NrmOutDeg = 19,35 bzw. 12,9). Damit ist der Deutsche Städtetag einer der wichtigsten Informationsbroker im Pfadnetzwerk. Wenn es um die Einflussnahme auf europäische Politikgestaltung oder die Herstellung von Kontakten nach Brüssel geht, besitzt der Deutsche Städtetag dagegen weniger Verbindungen und nimmt eine schwächere Stellung innerhalb dieser Netzwerkdimensionen ein.

Unter den regionalen Akteuren befinden sich mehrere Institutionen mit hohen Zentralitätswerten. Die NRW-Landesregierung verfügt dabei vor allem über viele Verbindungen, die sowohl für sie selbst als auch für die anderen Akteure des Pfadnetzwerks zur Gewinnung und Verbreitung von Informationen genutzt werden (NrmInDeg und NrmOutDeg = 16,13). Die Kontakte der anderen Akteure des Pfadnetzwerks zur NRW-Landesregierung werden daneben auch genutzt, um sich speziell über europarechtliche Angelegenheiten zu informieren (NrmInDeg = 12,9),

aber auch um Einfluss auf die europäische Politikgestaltung nehmen zu können (NrmInDeg = 12,9) oder Kontakte zu europäischen Akteuren in Brüssel herzustellen (NrmInDeg = 9,68). Die Staatskanzlei des Landes Nordrhein Westfalens ist damit einer der aktivsten und prestigeträchtigen Akteure im Pfadnetzwerk Köln-Brüssel. Die Vertretung des Landes in Brüssel unterhält vor allem viele Beziehungen, die der Informationsbeschaffung zu europäischen Themen allgemein (NrmOutDeg = 12,9) und zu rechtlichen Themen im Speziellen dienen (NrmOutDeg = 16,13). Daneben sind viele dieser Kontakte auch wichtig, wenn Einfluss auf die europäische Politikgestaltung genommen werden soll (NrmOutDeg = 12,9). Die Region Köln/Bonn e.V. besitzt in der Tabelle keine eingehenden Verbindungen, da die zwei Akteure, die die Region Köln/Bonn e. V. nannten, keine weiteren Angaben zur Stärke oder zur Richtung der Beziehung machten. Nach eigenen Angaben besitzt sie aber viele Kontakte, die vor allem für die Gewinnung von Informationen und zur Herstellung von Kontakten nach Brüssel von Bedeutung sind. Die Stadtwerke Köln nehmen eine Sonderstellung ein, da sie als Akteur des Ausgangssamples befragt, von anderen Akteuren aber nicht genannt wurden. Die Stadtwerke Köln besitzen direkte Beziehungen zum europäischen Parlament und zur Kommission, die für die Gewinnung von Informationen, der Kenntnis der Rechtslage und der Einflussnahme auf europapolitische Entscheidungen bedeutsam sind. Die Stadtwerke selbst wurden von einigen der befragten Europaparlamentarier als Kontakt genannt. Die meisten Kontakte des Büros für internationale Angelegenheiten dienen der Gewinnung und Verbreitung von Informationen (NrmOutDeg beide = 16,13). Es bestehen aber auch viele Verbindungen, über die speziell europarechtliche Informationen eingeholt werden können oder über die, nach eigenen Angaben, Einfluss auf die europäische Politikgestaltung genommen werden kann (NrmOutDeg beide = 12,9). Für andere Akteure sind die Beziehungen zum Büro für internationale Angelegenheiten vor allem für die Verbreitung von Informationen von zentraler Bedeutung (NrmInDeg = 9,68). Aber auch für die Gewinnung von Informationen, die Einflussnahme auf europapolitische Entscheidungen sowie die Herstellung neuer Kontakte

nach Brüssel sind die Beziehungen anderer Akteure zum Büro für internationale Angelegenheiten mit einem normierten In-Degree von 6,45 nicht unwichtig. Den Erwartungshaltungen kann das Büro für internationale Angelegenheiten gut entsprechen, da ihre eigenen Kontakte für alle abgefragten Beziehungsrelationen bedeutsam sind. Mit einem normierten Out-Degree von 9,68 dienen aber weniger Beziehungen dem Aufbau neuer Kontakte in Brüssel als für die anderen Relationen.

Die Kölner Stadtverwaltung ist aufgrund der bestehenden Vernetzung einiger ihrer Akteure nicht vollständig auf die Vermittlerrolle des Büros für Internationale Angelegenheiten angewiesen. Einige Fachabteilungen unterhalten eigene Kontakte, die sie vor allem für die Gewinnung und Verbreitung von Informationen sowie zur Einflussnahme auf europapolitische Entscheidungen nutzen können (NrmOutDeg = 12,9). Aber auch in diesen Fällen eröffnen die wenigsten dieser Kontakte Chancen, neue Verbindungen nach Brüssel zu generieren (NrmOutDeg = 6,45). Für die Stadt Köln lohnt sich daher generell ein Ausbau der Beziehungen zu Akteuren, über die solche Kontakte nach Brüssel hergestellt werden können.

6. Zusammenfassung und Diskussion der Ergebnisse

Im Fokus des Forschungsprojektes standen die politischen und administrativen Strategien der Stadt Köln, um in den Governancestructuren des EU-Mehrebenensystems aktiv mitzuwirken. Es wurde davon ausgegangen, dass das EU-Mehrebenensystem für Städte bei der Erfüllung zentraler kommunaler Aufgaben zunehmend an politikfeldübergreifender Bedeutung gewinnt. Demnach sollten die Kommunen bestrebt sein, das Recht der kommunalen Selbstverwaltung durch dauerhafte Anstrengungen auf mehreren Ebenen zu festigen und auszubauen.

Untersucht wurden zum einen die Binnenstrategien im politische-administrativen System der Stadt Köln, die als Reaktionen auf die veränderten Opportunitätsstrukturen im EU-Mehrebenensystem verstanden

werden können. Zum anderen waren in der Analyse der Außenstrategie die Pfade, über die die Stadt Köln als kommunaler Akteur auf die Europa-betroffenheit reagiert und Einfluss zu nehmen versucht, Gegenstand der Untersuchung.

Die Binnenstrategie der Stadt Köln wurde anhand von qualitativen Experteninterviews, einer Dokumentenanalyse und einer Vertragsanalyse untersucht. Die qualitativen Interviews wurden mit einem semi-strukturierten Leitfaden geführt und nach Prinzipien der qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet.¹⁸² Die nach dem Schneeballprinzip ausgewählten Interviewpartner vertraten folgende Einrichtungen: Büro für internationale Angelegenheiten der Stadt Köln, Bürgermeister/-innen der Stadt Köln, Mitglieder des Europäischen Parlaments, Mitarbeiter/-innen der Europäischen Kommission, Mitarbeiter/-innen des Ausschusses der Regionen, Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen und Landesvertretung Nordrhein-Westfalen in Brüssel, Deutscher Städtetag, Rat der Gemeinden und Regionen Europas, Europabüro der Region Stuttgart, Europabüro der bayrischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen in Brüssel. Für die Dokumentenanalyse wurden verschiedene Dokumente der europäischen Institutionen, der Landesregierung und der Stadt Köln genutzt, beispielsweise die Geschäftsanweisung Internationale Angelegenheiten, der Jahresbericht des Europabüros und Protokolle aus verschiedenen Sitzungen mit Europa-bezug. Des Weiteren wurde der Vertrag von Lissabon auf seine Auswirkungen für deutsche Kommunen hin analysiert.

Folgende Ergebnisse sind für die Analyse der Binnenstrategie der Stadt Köln zu europäischen Themen als zentral zu bewerten:

Es gibt für deutsche Kommunen – und damit auch für die Stadt Köln – eine Vielzahl an Beteiligungsmöglichkeiten und Anknüpfungspunkten im EU-Mehrebenensystem. Die Verbindungen können zwischen formaler Beteiligung, koordinierter Netzwerkaktivität und informellem Lobbying

¹⁸² Vgl. Mayring 2010.

verschiedene Formen annehmen. Weite Bereiche kommunalen Handelns haben eine europäische Dimension, Europa ist ein Querschnittsthema. Eine Folge davon ist, dass Vertreter kommunaler Interessen eine sehr breite Wissensbasis benötigen, und dass eine enge Vernetzung mit den jeweiligen Fachexperten notwendig ist, um dieser Herausforderung gerecht zu werden. Der Vertrag von Lissabon wird zwar wegen der Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung und den Änderungen zum Subsidiaritätsprinzip im Allgemeinen als Meilenstein für die deutschen Kommunen gesehen. Zugleich schlagen sich diese Änderungen bzw. Neuerungen nicht direkt im kommunalen Handeln nieder. Kommunale Akteure nehmen keinen Wandel ihrer Tätigkeit nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wahr.

Ein wichtiger Aspekt der Binnenstrategie ist die Organisation und Koordination von Europaarbeit. Die Geschäftsanweisung Internationale Angelegenheiten regelt sowohl die innerstädtische Struktur als auch die Anknüpfungspunkte der Europaarbeit nach außen. Bemerkenswert ist, dass dabei nicht alle möglichen Anknüpfungspunkte für europäische Aktivitäten genutzt werden. Da Europaarbeit eine Querschnittsaufgabe ist, wird sie zentral in der städtischen Verwaltung – beim Amt des Oberbürgermeisters – koordiniert. Die Erfüllung der Aufgaben geschieht im Zusammenspiel des zentralen Büros für internationale Angelegenheiten mit den dezentralen Verwaltungseinheiten. Hier kommt es im Arbeitsalltag immer wieder zu Schwierigkeiten. Problematisch sind fehlende finanzielle und personelle Ressourcen sowie eine zu schwach ausgeprägte Europafähigkeit in vielen Teilen der Verwaltung. Bisher gibt es nur schwache Anreize für eine dezentrale Europaaktivität in der Stadt Köln.

Schwerpunkte der Aktivitäten der Büros für internationale Angelegenheiten sind die Betreuung von EU-Projekten und die Pflege der zahlreichen kölnischen Städtepartnerschaften. Die Betreuung der Städtepartnerschaften wird von allen Befragten als sehr zeitintensiv beschrieben und bindet vie-

le personelle Ressourcen. Der Austausch von Best-Practices wird vom Büro für internationale Angelegenheiten vermittelt. Dabei steht öfter das „Geben“ als das „Nehmen“ von Know-how im Mittelpunkt. Die Aufgabe der Kontaktvermittlung wird vom Büro für internationale Angelegenheiten wahrgenommen. Die Aufgabe der Koordination bzw. des Nachhaltens der Kontakte erweist sich in der Praxis allerdings als schwierig. Mitarbeiterschulungen – eine weitere wichtige Aufgabe des Büros für internationale Angelegenheiten – werden zwar angeboten, aber in den letzten Jahren von den Mitarbeiter/-innen der Stadtverwaltung immer weniger angenommen. Ein weiteres Aufgabenfeld ist die europäische Netzwerkarbeit, die im Arbeitsalltag in den meisten Fällen faktisch eine untergeordnete Rolle spielt. Der in der Geschäftsweisung Internationale Angelegenheiten (GIA) formulierte Aufgabenschwerpunkt der Vertretung kommunaler Interessen auf europäischer Ebene erlangt im Arbeitsalltag des Büros für internationale Angelegenheiten keine besondere Bedeutung. Als roter Faden zieht sich durch die Problembeschreibungen der Befragten die zu hohe Arbeitsbelastung aufgrund von fehlenden personellen und finanziellen Ressourcen, die in vielen Fällen die Aufgabenerfüllung erschwert oder sogar verhindert.

Die formale Kooperation innerhalb der Stadt Köln zu europäischen bzw. internationalen Themen wird von zwei Gremien geregelt, die in der GIA neu institutionalisiert wurden: die Internationale Runde und die Facharbeitskreise. In der Praxis haben beide Gremien seit längerem nicht getagt und spielen scheinbar keine hervorgehobene Rolle. Zwischen einigen Teilen des politisch-administrativen Systems und dem Büro für internationale Angelegenheiten findet hingegen eine rege informelle und anlassbezogene Zusammenarbeit statt.

Alle Befragten waren sich einig über die generelle Bedeutung von Netzwerkarbeit zu kommunalen Themen auf europäischer Ebene. Dennoch ist in der kölnischen Praxis die Mitarbeit in europäischen Netzwerken bei den Mitarbeiter/-innen des Büros für internationale Angelegenheiten (und auch in der gesamten Verwaltung) sehr unterschiedlich stark ausgeprägt.

Als vorteilhaft wird Netzwerkarbeit dann bewertet, wenn ein Nutzen für die Stadt Köln entsteht. Er kann aus dem Austausch von Know-how, beim Finden von Projektpartnern, beim effizienten Lobbying oder in der Präsentation der Stadt Köln im Standortwettbewerb entstehen.

Besondere Beachtung fanden die Pfade, über die die Stadt Köln versucht auf die Europabetroffenheit zu reagieren und Einfluss zu gewinnen. Als Indikatoren fungierten die Vernetzung des kommunalen Akteurs „Stadt Köln“ außerhalb der Kommune, die Anzahl und die Intensität der Kontakte sowie die Rolle von zentralen Knotenpunkten. Methodisch kamen netzwerkanalytische Methoden in einer neuen, innovativen Form zur Anwendung. Aufgrund der Fragestellung und wegen der Komplexität des Forschungsgegenstandes konnte nicht die gesamte Netzwerkstruktur abgebildet werden. Stattdessen wurden in der Studie Pfadstrukturen – im Sinne von Wegen – zwischen der kommunalen Ebene der Kölner Stadtverwaltung als Ausgangsort und den Entscheidungsträger/-innen in Brüssel als Zielort erhoben. Beginnend bei den Dezernentinnen und Dezernenten der Stadt Köln als Repräsentanten der Stadtverwaltung wurden wichtige kommunale Akteure danach befragt, mit welchen Akteuren sie zwecks Informationsbeschaffung sowie Informationsverbreitung zu europäischen Themen, Kenntnis der Rechtslage, Einflussnahme auf europapolitische Entscheidungen und Herstellung von Kontakten nach Brüssel regelmäßig in Kontakt standen. Das Vorgehen erfolgte dabei nach dem Schneeballprinzip, d. h. die genannten Akteure wurden ebenso nach ihren zentralen Ansprechpartner/-innen in Bezug auf europäische Themen befragt. Die Erhebung wurde so lange wiederholt, bis der Pfad bei wichtigen Entscheidungsträger/-innen auf der europäischen Handlungsebene endete. Durch dieses Vorgehen konnte eine *„Landkarte der Netzwerkpfade zwischen Köln und Brüssel“* gezeichnet werden. Diese Landkarte gibt Aufschluss über die Wege, auf denen relevante Informationen ausgetauscht werden und über welche Netzwerkknoten die Stadt Köln Zu-

gang zu der europäischen Gesetzgebung erhält. Von Interesse war dabei auch herauszubekommen, ob eine sektoren- oder dezernatsübergreifende Vernetzung innerhalb der kommunalen Verwaltung verbreitet ist.

Im Ergebnis wurde festgestellt, dass sich die Kölner Stadtverwaltung mit europäischen Themen nur in geringem Maße auseinandersetzt. Die Akteure tauschen sich im Durchschnitt lediglich alle ein bis drei Monate über europäische Themen aus; das spricht ebenfalls für eine eher mäßige Beschäftigung mit dem Thema Europa. Diejenigen, die befragt wurden, nannten aber viele verschiedene, von europäischen Regelungen und Gesetzen betroffene Bereiche, mit denen sie sich aktuell stark beschäftigten. Am häufigsten wurden dabei Bereiche genannt, die dem Bereich der Daseinsvorsorge zugerechnet werden können. Innerhalb der Kölner Stadtverwaltung verfügen einige Fachabteilungen über eigenständige Außenkontakte zu europäischen Themen und sind dazu auch intern mit anderen Fachabteilungen und den Dezernatsleitungen verbunden. Insgesamt liegt die Hauptzuständigkeit der Kölner Europaarbeit aber beim Büro für internationale Angelegenheiten. Dieses zentral beim Oberbürgermeister angesiedelte Büro besetzt innerhalb der Kölner Stadtverwaltung die wichtige Schlüsselposition eines Vermittlers, d. h. es ist nahezu ausschließlich für die Kölner Europaarbeit und die strategische europabezogene Vernetzung zuständig. Die erhobenen Daten zeigen, dass das Büro für internationale Angelegenheiten nach außen relativ gut, d. h. mit den wichtigen externen Schlüsselakteuren, vernetzt ist und diese besondere Aufgabe für die Kölner Europaarbeit wahrnehmen kann. Es bestehen ausreichend direkte Verbindungen nach Brüssel und dort, wo diese nicht bestehen, können europäische Schlüsselakteure ohne große Umwege über Dritte erreicht werden. Sehr gute Verbindungen bestehen darüber hinaus auch zu den regionalen Akteuren, die Kontakte zwischen Köln und Brüssel vermitteln können, über die die Stadt Köln nicht selbst verfügt. Neben der Europäischen Kommission unterhält das Büro für internationale Angelegenheiten auf europäischer Ebene vor allem Beziehungen zu der Regionalvertretung der Kommission in Bonn und zu Akteuren europäischer Netzwerke und Verbände – allen voran EUROCITIES und POLIS, über die

weitere Akteure in der Europäischen Kommission erreicht werden können. Die Beziehung zum Europäischen Parlament scheint dagegen von eher geringer Bedeutung zu sein.

Andere Akteure nutzen die Beziehungen zum Büro für internationale Angelegenheiten vor allem für die Verbreitung von Informationen. Aber auch die Möglichkeiten, über das Büro für internationale Angelegenheiten Informationen zu gewinnen, Einfluss auf europapolitische Entscheidungen zu nehmen und neue Kontakte in Brüssel aufzubauen, schätzen anderer Akteur sehr. Diesen Erwartungshaltungen kann das Büro für internationale Angelegenheiten in der Regel gut entsprechen, da die eigenen Kontakte für alle abgefragten Beziehungsrelationen bedeutsam sind.

Als weitere wichtige Knotenpunkte konnten vor allem Repräsentanten/-innen des Deutschen Städtetags, der NRW-Landesregierung, des NRW-Wirtschaftsministeriums und des Europaparlaments identifiziert werden. Diese Akteure repräsentieren die Schlüsselpositionen im Pfadnetzwerk Köln-Brüssel. Über sie laufen besonders viele Informationspfade und eine direkte Verbindung zu ihnen sichert den Zugang zu vielen indirekten Kontakten.

Zu den Informationsbrokern des Pfadnetzwerks gehören neben dem Deutschen Städtetag vor allem die NRW-Landesvertretung in Brüssel, die Regionalvertretung der Europäischen Kommission in Bonn und das Europaparlament. Adressaten der im Pfadnetzwerk getauschten Informationen sind vor allem die NRW-Landesregierung, die Kölner Stadtverwaltung, das Büro für internationale Angelegenheiten sowie die Region Köln/Bonn e.V.

Der Akteur mit der insgesamt höchsten Zentralität im Pfadnetzwerk ist der Deutsche Städtetag. Über ihn können sowohl das Büro für internationale Angelegenheiten als auch Mitglieder der Kölner Stadtverwaltung Akteure der Europäischen Kommission (vor allem in den Generaldirektionen) erreichen. Für die Kölner Stadtverwaltung lohnt sich aber eher der

Pfad über das Büro für internationale Angelegenheiten, da es sich häufiger mit Akteuren der Europäischen Kommission austauscht als der Deutsche Städtetag. Der Deutsche Städtetag und die NRW-Landesregierung nehmen im Pfadnetzwerk Köln-Brüssel darüber hinaus auch wichtige Brückenpositionen ein, da sie besonders viele Teilgruppen des Netzwerks miteinander verbinden. Die Beziehungen der anderen Akteure des Pfadnetzwerks zum Deutschen Städtetag werden vor allem für den Informationsaustausch genutzt. Außerdem verfügen die befragten Akteure des Deutschen Städtetages auch selbst über viele Verbindungen, die für die Gewinnung und Verbreitung von Informationen wichtig sind. Damit ist der Deutsche Städtetag einer der wichtigsten Informationsbroker im erhobenen Pfadnetzwerk.

Auch die NRW-Landesregierung verfügt über viele Verbindungen, die sowohl für sie selbst als auch für die anderen Akteure des Netzwerks zur Gewinnung und Verbreitung von Informationen genutzt werden. Die Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen ist damit einer der aktivsten und prestigereichsten Akteure im Pfadnetzwerk Köln-Brüssel. Das Wirtschaftsministerium des Landes Nordrhein-Westfalen wurde von anderen Akteuren kaum genannt, besitzt nach den Angaben der aus dem Ministerium befragten Personen aber viele Kontakte, die für die Verbreitung von Informationen, die Einflussnahme auf europapolitische Entscheidungen und für die Vermittlung von Kontakten bedeutsam sind. Die Mitglieder des Europäischen Parlaments sind immer dann wichtige Ansprechpartner, wenn die Akteure des Pfadnetzwerks Informationen zu europäischen Themen im Allgemeinen oder zu europarechtlichen Informationen im Speziellen benötigen, während sich die Kontakte zur Europäischen Kommission auf den Ebenen aller Beziehungsrelationen als wichtig erweisen. Nur wenig Bedeutung besitzt das Europaparlament für die Vermittlung von (weiteren) Kontakten nach Brüssel.

Nach Auswertung der offenen Fragen lässt sich folgendes Fazit ziehen: Europa und die Rolle der Kommunen in der Europäischen Union ist innerhalb der Stadt Köln und in Nordrhein-Westfalen nur partiell ein wichtiges Thema. Obwohl durchaus eine Europabetroffenheit vor allem in den

Bereichen der Daseinsvorsorge besteht, fehlt es häufig an der notwendigen Sensibilität für Eurothemen und damit auch an finanziellen, personellen und zeitlichen Ressourcen, die für eine aktive Europa- und Netzwerkarbeit erforderlich wären. Aber auch sprachliche Hemmnisse erschweren häufig die Kontaktaufnahme zu Akteuren in Brüssel. Diejenigen Akteure, die sich mit europäischen Themen auseinandersetzen, tun dies allerdings sehr engagiert und haben eigenständige Kontakte zu europäischen Themen – auch direkt in Brüssel – knüpfen können. Die Stadt Köln als kommunaler Akteur im europäischen Mehrebenensystem verfügt sogar über eine recht gelungene außenstrategische Vernetzung. Sie ist mit den einflussreichsten Akteuren des hier untersuchten Pfadnetzwerks eng verbunden, was ihr eine strategisch wichtige Position sichert. Bis auf einige selbstständig nach außen vernetzte Fachabteilungen bleibt die binnenstrategische Vernetzung der Stadt Köln auf das Büro für internationale Angelegenheiten ausgerichtet, das dadurch die Europaarbeit und die europabezogene Vernetzung als Vermittlungs- und Verbindungsagentur nahezu „kontrolliert“. Neben einigen Vorteilen birgt ein solches Modell aber einen entscheidenden Nachteil: Es besteht die Gefahr, dass die gesamte kölnische Europaarbeit durch den „Flaschenhalseffekt“ behindert wird, den das Büro für internationale Angelegenheiten durch sein Alleinstellungsmerkmal erzeugt.

7. Handlungsoptionen für die Stadt Köln und Modelle für die kommunale Europaarbeit

7.1 Handlungsoptionen für die Stadt Köln

Die im Folgenden dargestellten Handlungsoptionen zur Steigerung der Europaaktivität und der Netzwerkeffektivität der Stadt Köln beinhalten die Anregungen von Experten aus der Stadt Köln, mit denen die Ergebnisse dieser Studie diskutiert wurden. Die Diskussionsbeiträge folgten

dabei drei zentralen Dimensionen, an denen sich auch die folgende Ergebnisdarstellung orientiert:

(a) Die mangelnde Ressourcenausstattung des Büros für internationale Angelegenheiten sowie der einzelnen Fachabteilungen der Kölner Stadtverwaltung.

(b) Die Personalentwicklung, bzw. die Möglichkeit für die Mitglieder der Kölner Stadtverwaltung ein Anreizsystem zu schaffen, durch das ein stärkeres Engagement hinsichtlich europäischer Themen angeregt werden kann.

(c) Die Organisationsentwicklung der Kölner Stadtverwaltung in Bezug auf das Thema „Europa“ samt dreier Modelle zur Weiterentwicklung der Kölner Europaarbeit.

7.1.1 Handlungsoptionen zur Verbesserung der Ressourcennutzung

Neugestaltung der Arbeits- und Kompetenzaufteilung im Büro für internationale Angelegenheiten

Die Europaarbeit der Stadt Köln wird durch fehlende finanzielle, personelle und zeitliche Ressourcen erschwert. Im Arbeitsalltag des Büros für internationale Angelegenheiten führt die Zusammenlegung von Europaarbeit und von Betreuung der Städtepartnerschaften zwar zu den gewünschten Synergieeffekten, gleichzeitig überlagern sich aber die Europa- und Netzwerkarbeit mit der Arbeit in den Städtepartnerschaften. Vor allem die strategische Europaarbeit der Stadt Köln – wie zum Beispiel die Einflussnahme auf den europäischen Gesetzgebungsprozess und die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips, aber auch die Betreuung der europäischen Netzwerke – treten bei großen Ereignissen von Städtepartnerschaften oder der internationalen Arbeit immer wieder in den Hintergrund. Die Pflege der Städtepartnerschaften bindet damit einen Großteil der personellen und zeitlichen Ressourcen und steht einer intensiveren

Beschäftigung speziell mit europäischen Inhalten entgegen. Projekte mit Bezug zu den Kölner Partnerstädten wie auch ein verstärktes Engagement hinsichtlich europäischer Themen ist für die einzelnen Fachabteilungen der Kölner Verwaltung schwierig umzusetzen. Da durch europäische Projekte Personal gebunden wird, die Antragsstellung schwierig ist und der Erfolg ungewiss, stehen die Fachabteilungen europäischen Projekten eher skeptisch gegenüber. Viele Fachabteilungen sind zwar von den Vorteilen einer aktiven Europaarbeit und der Akquise von europäischen Projekten überzeugt und engagieren sich diesbezüglich auch schon stark, doch für ein größeres Engagement fehlt es ihnen, nach eigener Aussage, in jeder Hinsicht an Ressourcen. Erschwerend kommt hinzu, dass viele EU-Projekte finanzielle Eigenmittel voraussetzen, die Stadt Köln aber generell über einen eher knappen Haushalt verfügt. Unter einem Sparzwang leiden zuerst die freiwilligen Aufgaben, zu denen auch die Europaarbeit zählt. Die Akquise von europäischen Projekten gehört zu den Hauptaufgaben des Büros für internationale Angelegenheiten und wird sowohl von diesem als auch vom Stadtvorstand befürwortet. Aber die Mitarbeiter/-innen des Büros für Internationale Angelegenheiten besitzen nicht genügend zeitliche und finanzielle Ressourcen und sind gezwungen, die Akquisition von EU-Projekten zu reduzieren. Die Situation der Kölner Europaarbeit lässt sich im Hinblick auf die Ressourcenlage folgendermaßen zusammenfassen: Die einzelnen Fachabteilungen und auch das Büro für internationale Angelegenheiten sind mit ihrem Tagesgeschäft ausgelastet. Zusätzliche Aufgaben wie die Europaarbeit können wegen des Mangels an zeitlichen, personellen und finanziellen Ressourcen nicht hinreichend geleistet werden. Dies ist besonders problematisch, da durch eine geringere Akquisition von EU-Projekten der Stadt auch finanzielle Mittel verloren gehen.

Zur Entlastung des Büros für internationale Angelegenheiten kann empfohlen werden, bei der Arbeitsteilung der Mitarbeiter/-innen des Büros

Arbeitsschwerpunkte für europäische Netzwerkarbeit und für Städtepartnerschaften zu bilden. So können die bestehenden Mitgliedschaften in europäischen Netzwerken und bestehende Kontakte effizient genutzt werden. Der Synergieeffekt, Kontakte über die Städtepartnerschaften für die Zusammenarbeit in EU-Themen zu nutzen, kann nach wie vor bestehen, wenn innerhalb des Büros für internationale Angelegenheiten strategisch ein enger Austausch zwischen den Arbeitsbereichen betrieben wird. Generell ist es aber sinnvoll, die Pflege der Städtepartnerschaften und anderer internationale Angelegenheiten in dem Verantwortungsbereich des Büros für internationale Angelegenheiten zu belassen, um Synergieeffekte besser nutzen zu können. Um dennoch einen reibungslosen Arbeitsablauf zu gewährleisten, wäre es hilfreich, die Arbeits- und Kompetenzaufteilung im Büro für internationale Angelegenheiten neu zu organisieren. Dies könnte im Rahmen der vom Stadtvorstand beschlossenen Entwicklung einer Kölner „Europa 2020-Strategie“ geschehen. Durch eine neue Strategie für die Kölner Europaarbeit, die – an die „Europa 2020-Strategie“ der Europäischen Union angelehnt – Förderprogramme mit einbezieht, könnte sich die Stadt Köln auch Wettbewerbsvorteile sichern.

7.1.2 Handlungsoptionen zur Verbesserung der Personalentwicklung

Europazertifikat

Für eine gut funktionierende Europaarbeit ist es nicht nur wichtig die strukturellen Möglichkeiten zu schaffen und die nötigen Ressourcen bereitzustellen, sondern auch die Mitarbeiter/-innen zu motivieren und zu schulen. Vor allem fehlende Sprachkenntnisse wurden mehrfach als Grund für eine eher ablehnende Haltung der Mitarbeiter/-innen gegenüber europäischen Projekten genannt. Die Mitarbeiter/-innen können z. B. nicht gezwungen werden auf Englisch zu präsentieren oder sich in Kongressen einzubringen. Aber nicht nur Sprachhemmnisse stehen einem aktiven Europa-Engagement der Mitarbeiter/-innen entgegen. An-

gebotene Schulungen wie „Europa am Arbeitsplatz“ scheiterten am Teilnahmемangel. Die Angestellten sind auf ihre Arbeit fokussiert und zeigen kaum Interesse an Themen, die über ihre täglichen Aufgaben hinausgehen. Auch die Bedeutung Europas für die eigene Arbeit wird nicht erkannt. Für die Kölner Europaarbeit kann es daher vorteilhaft sein, ein Anreizsystem zu entwickeln, mit dem sich das persönliche Interesse und Engagement für europäische Themen steigern lässt.

Diese Anreize können durch die Einführung eines „Europazertifikats“ gesetzt werden. Das Europazertifikat kann von einzelnen Personen, nicht jedoch von Ämtern oder Dezernaten erlangt werden. Es empfiehlt sich, das Europazertifikat fest in der Personalentwicklung der Stadt Köln zu verankern und zu einem festen Bestandteil in der Laufbahnentwicklung zu machen. Bestandteile können u. a. die Schulung zu europäischen Themen, der Erwerb von Sprachkompetenz, die Beantragung von EU-Projekten, die aktive Mitarbeit in europäischen Netzwerken, ein Aufenthalt in Brüssel bei relevanten Institutionen und Netzwerken und die aktive Mitarbeit in der internationalen Runde sein. Dieses Europazertifikat ist dabei nach Möglichkeit an ein Bonussystem zu koppeln, damit es einen festen Stellenwert in der Karriereplanung der Mitarbeiter/-innen erhält. Ein Europazertifikat funktioniert nur, wenn es zu einem festen Bestandteil der Personalentwicklung wird. Damit würden auch das Interesse und die Nachfrage an Schulungen zu europäischen Themen steigen. Allerdings muss ein solches Zertifikat auch einen Nutzen für die einzelnen Organisationseinheiten haben, damit diese ihre Mitarbeiter/-innen anhalten, das Zertifikat zu erwerben. Würde es gelingen, die Organisationseinheiten von dem Nutzen des Europazertifikats zu überzeugen und das Zertifikat fest in die Personalplanung einzubinden sowie als Kriterium für Positions- und Stellenbesetzungen zu verwenden, wäre dies für die Kölner Europaarbeit von großem Nutzen.

Dezentrale Europakompetenz stärken

Das Büro für internationale Angelegenheiten ist zentral in der Stadtverwaltung angesiedelt. Es koordiniert die Europaarbeit. Für die dezentral angesiedelte Europaarbeit in den Dezernaten und Ämtern erfüllt das Büro für internationale Angelegenheiten eine Dienstleistungsfunktion. Zur Erfüllung seiner Aufgaben ist das Büro auf dezentrale Europakompetenz und Zusammenarbeit angewiesen. Das Thema Europa umfasst als Querschnittsthema weite Teile des kommunalen Handelns. Es ist davon auszugehen, dass auch die Stadt Köln in weiten Bereichen ihres Handelns von europäischen Themen betroffen ist. In den meisten Dezernaten und Ämtern der Stadt Köln besteht jedoch ein nur schwaches bis gar kein Bewusstsein für die europäische Dimension des eigenen kommunalen Handelns. Es ist unklar, wer in den Dezernaten nach der Geschäftsanweisung für Internationale Angelegenheiten der Beauftragte für europäische und internationale Themen ist. Viele Dezernate und Ämter fühlen sich nicht zuständig für „das Thema Europa“ und nehmen die Europabetroffenheit nicht wahr. Daher wird ein gezielter Aus- und Aufbau der dezentralen Europakompetenz sowie einer verbindlichen Europastruktur in der Verwaltung empfohlen.

Schulungen ausbauen und Sprachkompetenzen verbessern

Die dezentrale Europakompetenz kann durch gezielte Information und Schulung gestärkt werden. Es werden zwar Schulungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu europäischen Themen angeboten, deren Inanspruchnahme ist jedoch rückläufig. Der bisherige Fokus liegt auf der Beantragung von EU-Projekten. Daher wird eine fachspezifische Ausweitung des Angebots empfohlen. Der Kontakt zu europäischen Praktiker/-innen kann die europäische Dimension im kommunalen Handeln konkret greifbar machen. Es kann verdeutlicht werden, dass ein Großteil der Pflichtaufgaben des kommunalen Handelns per se eine europäische Dimension hat, dass es sich beim Thema Europa also nur begrenzt um eine zusätzliche Aufgabe handelt.

Ein weiterer Aspekt ist der Abbau von Sprachbarrieren. Dies kann durch die Förderung von Sprachkompetenz, durch Schulungen, durch die gezielte Einstellung von Personal mit Fremdsprachenkenntnissen, durch den gezielten Einsatz von Mitarbeiter/-innen mit vorhandenen Sprachkenntnissen und durch einen Übersetzungsdienst als Unterstützung geschehen.

7.1.3 Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Organisationsstruktur

Austausch zur Europaarbeit innerhalb Kölns fördern

Die Internationale Runde ist das zentrale Koordinationsgremium für die Abstimmung von zentraler und dezentraler Europaarbeit in Köln; allerdings hat sie seit zwei Jahren nicht mehr getagt. Ein Austausch zu europäischen Themen findet zurzeit (Herbst 2012) zwischen dem Büro für internationale Angelegenheiten und einzelnen Teilen der Verwaltung nur punktuell anlassbezogen statt. Zwischen den Dezernaten und Fachämtern findet kein direkter Austausch statt, einen Austausch über Best-Practices der Europaaktivität gibt es innerhalb von Köln nur indirekt über das Büro für internationale Angelegenheiten. Dies kann zu einer Steigerung der Arbeitsbelastung und damit zu Engpässen im Büro für internationale Angelegenheiten führen. Zur Förderung des Austausches über Europaarbeit innerhalb der Stadt Köln wird empfohlen, die Internationale Runde und die Facharbeitskreise, wie in der Geschäftsanweisung Internationale Angelegenheiten festgelegt, zu reaktivieren und in einen kontinuierlichen Arbeitsrhythmus zu bringen. Durch regelmäßigen Austausch kann nicht nur die Europaarbeit der Stadt koordiniert werden, sondern es kann der Austausch von Best-Practices zum Beispiel für die Beantragung von EU-Projekten und für die Mitarbeit in europäischen Netzwerken stattfinden. Dies trägt auch zu einer Stärkung der dezentralen Europakompe-

tenz bei. Die Internationale Runde muss dabei nicht zwangsläufig hochrangig besetzt sein oder aus Europa-erfahrenen Akteuren bestehen. Viel wichtiger ist es, dass ihre Mitglieder in der Auseinandersetzung mit europäischen Themen einen Mehrwert für ihre Arbeit sehen. Hierfür müssen klare Anreize für die Mitarbeiter/-innen der Verwaltung gesetzt werden. Gleichzeitig kann eine Spiegelung der internationalen Runde (operative Ebene) auf der Leitungsebene empfohlen werden. Bei regelmäßigen Treffen des Oberbürgermeisters mit den Dezernenten sollte der Themenpunkt „Europa“ fester Bestandteil der Tagesordnung sein. Nur durch eine Prioritätensetzung auf der Leitungsebene kann für die operative Ebene eine Anreizstruktur für Europaarbeit gesetzt werden.

Für den Aus- und Aufbau einer Europastruktur wird empfohlen, das Prinzip von Europabeauftragten in den Dezernaten, wie es in der Geschäftsanweisung Internationale Angelegenheiten angelegt ist, zu thematisieren und zu intensivieren. Auch in den verschiedenen Ämtern können Europabeauftragte eingeführt werden. Bei ihnen sollten gezielt spezifische Europakompetenzen angesiedelt werden; außerdem müssen sie gut untereinander und nach außen vernetzt sein.

Außenkontakte nachhalten und für alle städtischen Akteure nutzbar machen

Das Büro für internationale Angelegenheiten ist zwar über alle Kontakte informiert, die es selbst hat bzw. die es für andere Kölner Akteure hergestellt hat. Vernetzen sich aber andere Akteure zu europäischen Themen, ohne über das Büro für internationale Angelegenheiten zu gehen, so können diese Kontaktoptionen nur schwer dokumentiert und anderen zur Verfügung gestellt werden. Es wird in Zukunft wichtig sein, bestehende Kontakte zu europäischen Themen interessierten Akteuren schneller und breiter zugänglich zu machen. Dies kann durch regelmäßige Rückmeldungen aus Rat und Verwaltung an das Büro für internationale Angelegenheiten geschehen. Die Kontakte müssen dort systematisiert

und leicht zugänglich gemacht werden. Es wird empfohlen, die Internationale Runde als Austauschplattform für bestehende Kontakte zu nutzen.

Formal festgelegte EU-Kompetenz für Bürgermeister/-innen der Stadt Köln

Die Europaaktivität von Bürgermeister/-innen der Stadt Köln beruht bislang auf dem Engagement der Einzelnen. Es wird empfohlen, diese bei zumindest einem/-r der Bürgermeister/-innen fest in den formalen Strukturen zu verankern. Die Vorteile wären die kontinuierliche und engere Verknüpfung von Rat und Verwaltung, die höhere Priorisierung von Europaarbeit durch die zentrale Ansiedlung und eine Kontinuität der Kontakte nach innen und außen. Einer konstanten Zuordnung der Europaarbeit zu einem Bürgermeister oder einer Bürgermeisterin stände unter Umständen die Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalens entgegen, die eine hierarchische Aufgabenverteilung nach Fraktionsstärke vorsieht. Darüber würde eine feste Zuordnung der Europaarbeit schwierig, da mehrere Bürgermeister bzw. Bürgermeisterinnen dem Thema Europa eine hohe Priorität zuordnen.

Dezentrale Netzwerkaktivität und Austausch von Best-Practices fördern

In Teilen der städtischen Verwaltung findet nur wenig Austausch von Best-Practices mit externen Partnern statt und auch die Möglichkeit zur Vernetzung in fachspezifischen europäischen Netzwerken wird dezentral nur begrenzt wahrgenommen. Es wird empfohlen, den Austausch in den Fachbereichen zu fördern, bei denen ein Gewinn zu erwarten ist. Bei knappen finanziellen Ressourcen ist der Austausch über Best-Practices auch über die Partizipation an Online-Foren möglich. Gefördert werden sollte auch die Teilnahme von Ratsmitgliedern an Netzwerkaktivitäten und am Austausch von Best-Practices.

Netzwerkressourcen von nicht-städtischen Akteuren nutzen

Es gibt Akteure in Köln, die nicht Teil der Stadtverwaltung sind, aber über sehr gute europäische Netzwerkzugänge verfügen. Diese Pfade nutzt die Stadt Köln bislang nur schwach. Die Netzwerke anderer Kölner Akteure – z. B. zivilgesellschaftliche Netzwerke, das Netzwerk Daseinsvorsorge, die Netzwerke der Hochschulen oder parteipolitische Netzwerke – sollten aktiv in die Europaarbeit der Stadt mit einbezogen und genutzt werden.

Ausbau der Kontakte zu zentralen Akteuren wie NRW-Landesregierung und Deutscher Städtetag

Nach außen ist die Stadt Köln gut vernetzt. Sie ist sowohl mit den zentralen Akteuren auf regionaler Ebene wie der NRW-Landesregierung und dem Deutschen Städtetag als auch mit Akteuren aus den Generaldirektionen der Europäischen Kommission auf der europäischen Ebene verbunden. Über den Kontakt zu diesen Institutionen kann das Büro für internationale Angelegenheiten alle anderen Akteure des ermittelten Pfadnetzwerks über kurze Distanzen erreichen. Da der Erhalt von Kontakten immer mit Kosten verbunden ist, die der Akteur zu tragen hat, der diese Beziehung direkt unterhält, ist eine stärkere Anbindung an zentrale Akteure mit vielen direkten Beziehungen sinnvoll, um Netzwerkzugänge unter minimalen Kosten zu erhalten. Es wird ein europabezogener Ausbau der Beziehungen vor allem zur NRW-Staatskanzlei und zum Deutschen Städtetag – wegen der guten Anbindung beider Institution – empfohlen.

Ausbau der Kontakte zum Europäischen Parlament hilfreich für die Herstellung von weiteren Kontakten in Brüssel

Da sich unter den wichtigsten Kontakten des Büros für internationale Angelegenheiten zwar Akteure aus der Europäischen Kommission befanden, nicht jedoch aus dem Europäischen Parlament, erscheinen die Beziehungen zu letztgenannter Institution ausbaufähig.

Erhöhung der Effizienz und Verminderung der Störanfälligkeit beim Transfer von Ressourcen und Informationen

Die kurzen Pfaddistanzen der Stadt Köln zu Akteuren, die Verbindungen nach Brüssel garantieren, sind positiv zu bewerten. Denn mit steigenden Distanzen erhöht sich die Störanfälligkeit beim Transfer von Ressourcen und Informationen. Außerdem fördert der Optionenreichtum vieler indirekter Beziehungen die Effizienz eines Netzwerkes und minimiert die Gefahr, wichtige Akteure bei Ausfall eines Akteurs nicht mehr erreichen zu können.

Gute Ausgangsposition für Kooperationsprozesse und Vernetzung nach außen, aber Gefahr eines „Flaschenhals“-Effekts

Die zentrale Position des Büros für internationale Angelegenheiten und die damit einhergehende Rolle als „Gatekeeper“ (Verbindungsrolle) sind für die Kölner Stadtverwaltung grundsätzlich positiv zu bewerten. Es werden verschiedene Gruppen innerhalb des Netzwerkes verbunden und damit überbrückt das Büro für internationale Angelegenheiten sogenannte strukturelle Lücken. Diese „Lücken“ sind Bereiche im Netzwerk, wo Verbindungen und überbrückende Beziehungen ohne das Büro für internationale Angelegenheiten fehlen würden. Das Büro für internationale Angelegenheiten nimmt insofern innerhalb der Stadt Köln eine wichtige Vermittlungsposition wahr, die als gute Ausgangsposition für Kooperationsprozesse gelten kann. Allerdings birgt das Alleinstellungsmerkmal im Innern der Kölner Stadtverwaltung aber auch die Gefahr eines „Flaschenhals“-Effektes, weil der gesamte Informationsfluss und Ressourcenaustausch nur über das Büro läuft.

7.2 Handlungsmodelle für die Stadt Köln

7.2.1 Führungsmodell und Vermittlungsmodell

Grundsätzlich existieren zwei idealtypische Managementmodelle, die für die zukünftige Organisation des Büros für internationale Angelegenheiten zu reflektieren sind:

Beim „**Führungsmodell**“ besteht die Aufgabe des Büros für internationale Angelegenheiten darin, die Europaarbeit anzuführen und die Kontakte verantwortlich zu gestalten. Dabei kontrolliert das Europabüro die Verbindungen der Stadtverwaltung langfristig. Auch wenn die Hauptlast der Arbeit und Verantwortung bei den Dienststellen selbst liegt, behält das Europabüro dennoch weiter die Kontrolle über die hergestellten Kontakte. Das Ziel der Arbeit des Europabüros in diesem Gatekeepermodell besteht nicht in einer dezentralen Netzwerkarbeit der Stadt, sondern in einer über das Europabüro koordinierten Vernetzung. Dieses Modell geht davon aus, dass der Oberbürgermeister und die Beigeordneten die Führung in der Europaarbeit der gesamten Stadtverwaltung übernimmt. Das Europabüro wird von ihm mit den Kompetenzen ausgestattet sämtliche Europaarbeit der Stadt zu koordinieren. Das Büro für internationale Angelegenheiten würde so zu einem „process owner“, also dem Manager und Inhaber der gesamten kölnischen Europaarbeit. Allerdings wird bei dieser zentral und hierarchisch angelegten Koordinationsfunktion nicht die Gefahr des „Flaschenhals“-Effektes beseitigt, sondern sogar verschärft. Ab einer bestimmten Menge zu koordinierender Verbindungen ist die Führungsperson nicht mehr in der Lage, die ein- bzw. ausgehenden Vermittlungsanfragen zu bewältigen.

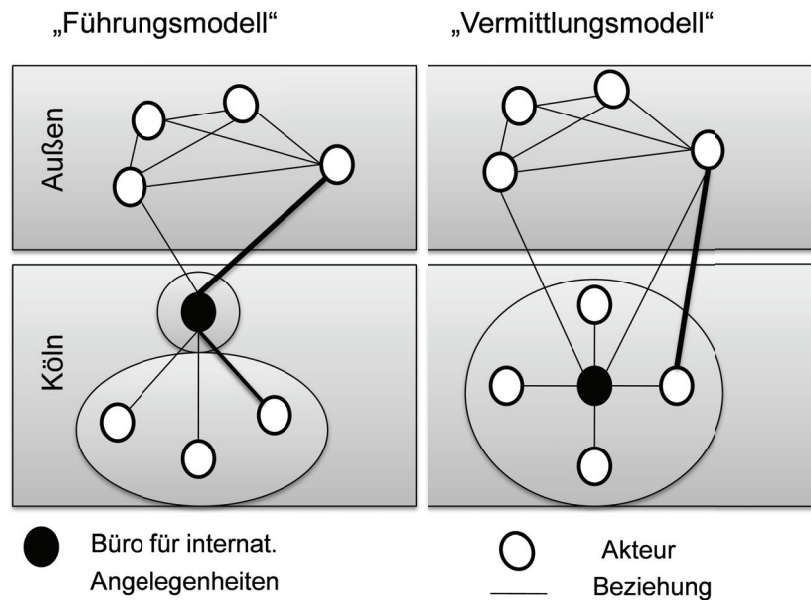
Bei dem „**Vermittlungsmodell**“ hat das Europabüro in erster Linie eine Funktion der Schaffung von Grundlagen und die Befähigung der Akteure zur eigenverantwortlichen Gestaltung der Kontakte. Die Aufgaben und damit auch die Verantwortung sind dezentral in der gesamten Stadtverwaltung verteilt. Das Europabüro leistet Hilfestellungen und stellt Kontakte her, die dann aber von den dezentralen Einheiten selbstständig

weiter gepflegt werden. Das Europabüro vermittelt externe Informationen über europäische Themen an die entsprechenden Stellen der Stadtverwaltung als Dienstleistung weiter. In diesem Modell ist die Kernaufgabe des Europabüros die Vermittlung von Kontakten und Dienstleistungen. Nach der Erbringung der Dienstleistung liegen die Kontrolle und die Verantwortung über die Netzwerkaktivitäten nicht mehr beim Europabüro, sondern bei der dezentralen Organisationseinheit, die quasi fachlich zuständig ist. Voraussetzung für das Funktionieren des Modells ist es, dass die Dienstleistung der Schaffung einer Grundlage von den Dezernaten angefragt wird. Das Europabüro nimmt Anfragen entgegen, bearbeitet diese und leitet sie ggf. an das zuständige Fachressort weiter. Da neben dem Büro für internationale Angelegenheiten in der Praxis auch einzelne Akteure der Kölner Stadtverwaltung selbstständig vernetzt sind und damit ebenfalls Brückenverbindungen nach außen bilden, käme ein solches Modell der gelebten Praxis recht nah. In der Diskussion mit Experten aus der Kölner Stadtverwaltung wurde bestätigt, dass die Pflege der teilweise großen Anzahl an eigenständigen Kontakten der einzelnen Fachabteilungen zu einer Überforderung des Büros für internationale Angelegenheiten führen müsse, sollte es als einziges Organ der Stadtverwaltung hierfür zuständig sein. Die bestehende Praxis einer eher dezentralen Strategie in der Außenvernetzung sollte bestehen bleiben. Ein Konzept, bei welchem das Büro für internationale Angelegenheiten die außenstrategische Vernetzung als Broker organisiert, wurde als positiv und in der Praxis gut umsetzbar bewertet. Hierfür ist es allerdings wichtig, dass das Büro für internationale Angelegenheiten über die Kontakte der Fachabteilungen und Bürgermeister/-innen informiert ist.

Es wird empfohlen, den weiteren Netzerkausbau in der Stadt Köln mit einer dezentralisierenden Tendenz anzulegen. Das heißt: Die aufzubauenden Strukturen aus den Fachbereichen der Kölner Stadtverwaltung, aber auch aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft Kölns müssen rela-

tiv autonom entwickelt werden, damit nicht alle kölner Pfade über das Büro führen. In der folgenden Abbildung sind beide Modelle grafisch dargestellt.

Abbildung 25: Das Führungs- und Vermittlungsmodell



Das Führungsmodell zeichnet sich dadurch aus, dass sämtliche internationalen Außenkontakte der Stadt Köln über eine Stelle laufen. Das Büro für internationale Angelegenheiten (hier als schwarzer Kreis dargestellt) ist in diesem Modell somit für die Vermittlung aller europabezogenen Kontakte verantwortlich und kontrolliert das Kooperationsgeschehen. Benötigt eine Organisationseinheit der kölner Stadtverwaltung (untere Kreise) eine internationale bzw. europabezogene Verbindung, eröffnet

das Büro für internationale Angelegenheiten quasi als Gatekeeper den Zugang nach außen. Nach der Kontaktvermittlung verbleibt die Kontrolle über den Beziehungsverlauf beim Büro für internationale Angelegenheiten.

Alternativ steht daneben das Vermittlungsmodell. Dabei fördert und vermittelt das Büro für internationale Angelegenheiten zwar auch internationale und europäische Kontakte, aber die Kontrolle über den weiteren Beziehungsverlauf geht nach der erfolgreichen Vermittlung an die jeweilige Organisationseinheit der Stadtverwaltung (hier dargestellt durch einen weißen Kreis und eine fette Linie) über. Das Büro für internationale Angelegenheiten gibt zur Anbahnung von internationalen Beziehungen die Impulse und bleibt anschließend über die Beziehungsereignisse und über sich ergebende weitere Verknüpfungen informiert. Weitere zukünftige Kontaktvermittlungen zu dem internationalen bzw. europäischen Akteur können dann über die Organisationseinheit innerhalb der Kölner Stadtverwaltung erfolgen, die die entstandene Beziehung kontinuierlich pflegt.

Einbeziehung der Fachabteilungen in die Kölner Europaarbeit

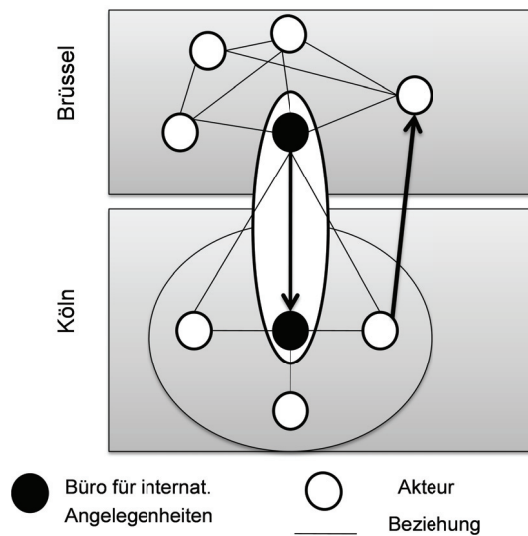
Eine weitere Handlungsempfehlung zielt darauf ab, in den Fachbereichen der Kölner Stadtverwaltung Fachkoordinator/-innen für die systematische Pflege der europafokussierten Außenbeziehungen zu gewinnen. Für die selbstständig vernetzten Fachbereiche und -abteilungen bedeutet das, dass die Kontakte in ihrem jeweiligen Themengebiet über dezentrale Europabeauftragte koordiniert werden: Das gut vernetzte Rechts- und Versicherungsamt übernehme dann z. B. die Netzwerkkoordination für alle das europäische Wirtschaftsrecht betreffenden Kontakte; das Umweltamt die Verantwortung für alles, was mit Nachhaltigkeit zu tun hat, und das Sozialamt für Themen, die die Daseinsvorsorge betreffen. Das Büro für internationale Angelegenheiten könnte die Europaarbeit als Ganzes zwar

koordinieren und die Kontakte verwalten, müsste die Kosten der Kontaktpflege allerdings nicht alleine tragen.

7.2.2 Einrichtung eines kölnischer Büros in Brüssel

Als weitere mögliche Handlungsoption für die Weiterentwicklung der Europaarbeit der Stadt Köln wird hier die Einrichtung eines Büros in Brüssel ins Blickfeld gerückt. Ein solches Büro kann den Zugang zu europäischen Akteuren und Netzwerken vereinfachen. Es muss allerdings genau darauf geachtet werden, welche Ziele ein externes Büro verfolgen soll. Die Vorteile eines kölnischer Europabüros in Brüssel resultieren aus der räumlichen Nähe zu einflussreichen Europapolitiker/-innen und Vertreter/-innen anderer Kommunen. Durch persönliche Interaktion ist eine intensivere Kontaktpflege möglich. So kann auch zu häufiger wechselnden Ansprechpartnern in Brüssel ein enger Kontakt aufgebaut werden. Auch der zeitliche Aufwand und die aufzuwendenden Reisekosten für die Kontaktpflege lassen sich durch eine direkte Präsenz in Brüssel minimieren. Die Nähe zu den europäischen Institutionen, zu anderen Regional- und Kommunalvertretern aus der gesamten Europäischen Union und zu den europäischen Fachnetzwerken stellen den Mehrwert eines Büros direkt in Brüssel dar. Das Lobbying für Themen bei europäischen Institutionen, die für die Stadt Köln relevant sind, kann so möglicherweise effizienter betrieben werden. Ein weiterer Vorteil ist die Möglichkeit der Weiterbildung von Mitarbeiter/-innen der Stadt Köln direkt vor Ort. Europakompetenzen in bestimmten Fachbereichen können direkt im Austausch mit europäischen Praktiker/-innen vermittelt werden. Mitarbeiter/-innen der Dezerenate können für einige Monate zu fachspezifischen Themen im Brüsseler Büro eingesetzt werden und so für ihre Arbeit gewinnbringendes Know-how erwerben und Kontakte knüpfen. Das bilokale – an zwei Orten platzierte – Vermittlungsmodell eines Europabüros in Köln und in Brüssel ist in der folgenden Grafik visualisiert.

Abbildung 26: Bilokales Broker-/Vermittlungsmodell



Das europabezogene Netzwerk wird in diesem Modell vom kölner Europabüro in Brüssel gepflegt; es übernimmt die Kontaktpflege und die Vermittlung der Kontakte. Das Europabüro in der kölner Stadtverwaltung bildet den lokalen Counterpart; es steht mit den Mitarbeiter/-innen in Brüssel ständig in Kontakt und kann die aus Brüssel zugelieferten Informationen mit den internen Informationen und Anfragen verknüpfen.

Statt eines permanenten Zweitbüros in Brüssel kann auch die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, einzelne Mitarbeiter/-innen des lokalen Büros für internationale Angelegenheiten nach dem Rotationsprinzip und zeitlich befristet zu europäischen und europabezogenen Institutionen in Brüssel zu entsenden. Die Idee einer Rotation von Mitarbeiter/-innen des Büros für internationale Angelegenheiten zwischen Köln und Brüssel ist

in der Abbildung 26 durch die Ellipse zwischen Köln und Brüssel dargestellt.

Zur effizienten Gestaltung eines Büros in Brüssel kann auch eine Bürogemeinschaft in Erwägung gezogen werden. Es bietet sich die Zusammenarbeit mit anderen Städten zu Themenschwerpunkten gemeinsamer Europabetroffenheit an. Interessen in bestimmten Themenbereichen können so tiefergehend bearbeitet, früh gebündelt und mit Nachdruck vermittelt werden, wenn Synergieeffekte genutzt werden. Die gemeinsame Nutzung von Räumen und technischen Infrastrukturen senkt die Kosten für die Einrichtung eines Büros in Brüssel. Durch ein kölners Europabüro in Brüssel oder eine Bürogemeinschaft wird es möglich, Mitglieder der kölners Stadtverwaltung für eine bestimmte Zeit in diesem Büro hospitieren zu lassen – auch im Rahmen des oben vorgeschlagenen Europazertifikats. Dies kann die Europakompetenzen – und eventuell auch das Europa-Interesse – der Verwaltungsmitglieder stärken und die Anzahl kompetenter Europa-Akteure in den einzelnen Dezernaten erhöhen. Die Büros der Landesvertretung in Brüssel und der kommunalen Spitzenverbände bieten eine solche Möglichkeit bereits an.

Voraussetzungen für die erfolgreiche Arbeit eines externen Europabüros sind eine sehr enge Anbindung an die kölners Stadtverwaltung und aktive Europabeauftragte in den verschiedenen Dezernaten und Fachbereichen, aber auch intensive Kontakte zu relevanten Akteuren aus der Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft Kölns. Ohne eine starke Rückkoppelung zu kompetenten europapolitischen Strukturen in Köln muss ein externes Büro allein wirkungslos bleiben. Bei Berücksichtigung dieser Randbedingungen kann die Einrichtung eines kölners Europabüros in Brüssel auf längere Sicht empfohlen werden. Die Idee wurde bereits im Rat der Stadt diskutiert, aufgrund der Haushaltslage aber abgelehnt.

Die Ergebnisse der Untersuchung von Kölns Wegen im EU-Mehrebenensystem zeigen, dass unter den beiden Prämissen der steigenden Europabetroffenheit einerseits und der Knappheit an finanziellen und personellen Ressourcen andererseits eine intensive Auseinanderset-

zung mit den Bedingungen und Möglichkeiten für kommunale Europaarbeit notwendig ist. Nicht nur für kommunale Akteure sondern auch für die EU-Forschung ist es von Relevanz, die verschiedenen Ausgestaltungen von kommunaler Europäisierung und Organisation von Europaarbeit zu erfassen und zu bewerten. Hierzu könnten die Ergebnisse dieses Forschungsprojektes über die Stadt Köln in Zukunft gewinnbringend mit der Erforschung anderer nordrhein-westfälischer, deutscher und europäischer Städte verknüpft werden. Spätestens mit Blick auf die mittelfristigen Finanzplanung der EU ab 2014 sowie auf das neu gewählte Europäische Parlament und auf die neu besetzte Kommission sollte die Strategiedebatte intensiviert werden.

8. Literatur

Alemann, Ulrich von/Münch, Claudia, (Hrsg.), 2006: Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union, Wiesbaden.

Andersen, Uwe, 1997: Gemeinden/kommunale Selbstverwaltung, in: Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, S. 172-180.

Ausschuss der Regionen, (Hrsg.), 2005: Verfahren der Mitgliedstaaten für die Einbindung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in den europäischen Politikgestaltungsprozess, AdR-Studie E I/2005, online unter: <http://cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=folder&id=9608010c-f8e3-489d-aafc-40deb5139399&sm=9608010c-f8e3-489d-aafc-40deb5139399>, (Stand: 15.08.2008).

Bache, Ian/Flinders, Matthew, (Hrsg.), 2004: Multi-level Governance, Oxford.

Benz, Arthur, 2007: Multi-level Governance, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg, (Hrsg.), Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, 297-310.

Benz, Arthur, (Hrsg.), 2004: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden.

Börzel, Tanja/Risse, Thomas, 2000: „When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change“, European Integration Online Papers, Vol. 4, Nr. 15.

Bullmann, Udo, (Hrsg.), 1994: Die Politik der dritten Ebene: Regionen im Europa der Union. Baden-Baden.

Burt, Ronald S., 1992, Structural Holes: The Social Structure of Competition. London: Harvard University Press.

Castells, Manuel 2001: Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft. Opladen: Leske + Budrich.

Cooke, Philip, 1995: Planet Europa: Network Approaches to Regional Innovation and Technology Management, in: Technology Management, Jg. 2, S. 18-30.

Coleman, James Samuel, 1991: Grundlagen der Sozialtheorie, Band 1: Handlungen und Handlungssysteme, München.

Conzelmann, Thomas/ Knodt, Michèle, (Hrsg.), 2002: Regionales Europa – Europäisierte Regionen, Frankfurt.

Diedrichs, Udo/Reiners, Wulf/Wessels, Wolfgang, 2010: The Dynamics of Change in EU Governance, in: Diedrichs, Udo/Reiners, Wulf/Wessels, Wolfgang, (Hrsg.), The Dynamics of Change in EU Governance – Studies in EU Reform and Enlargement series, Cheltenham.

- Eckert, Katharina/Wessels, Wolfgang, 2010: Verwaltung und Politik, in: Alemann, Ulrich von/Gödde, Anne/Hummel, Hartwig/Münch, Claudia, (Hrsg.), Handbuch Europa in Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl., Wiesbaden, S. 529-546.
- Erlhofer, Sebastian 2008: Missing Data in der Netzwerkanalyse, in: Stegbauer, Christian (Hrsg.), Netzwerkanalyse und Netzwerktheorie, Wiesbaden: VS-Verlag S. 251-260.
- Fürst, Dietrich/Zimmermann, Karsten, 2005: Governance – Ein tragfähiges Analysekonzept für Prozesse regionaler oder lokaler Selbststeuerung? Endbericht des DFG Projektes FU 101/22-1 2005. Typoskript. Hannover.
- Geschäftsweisung Internationale Angelegenheiten der Stadt Köln.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.
- Heinelt, Hubert, 2004: Governance auf lokaler Ebene, in: Benz, Arthur, (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 29-44.
- Henneke, Hans-Günter, (Hrsg.), 2002: Kommunale Perspektiven im zusammenwachsenden Europa, Stuttgart.
- Henneke, Hans-Günter, (Hrsg.), 1999: Kommunen und Europa – Herausforderungen und Chancen, Stuttgart.
- Héritier, Adrienne/Lehmkuhl, Dirk, 2008: The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance, in: Journal of Public Policy, 28, S. 1-17.
- Hesse, Joachim Jens, (Hrsg.), 1996: Regionen in Europa. Baden-Baden: Nomos.
- Heffler, Claudia, 2012: Nationale Parlamente, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, Baden-Baden, S. 335-340.
- Hofmann, Andreas/Wessels, Wolfgang, 2008: Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, in: integration 01/2009, S. 3-20.
- Hoffschulte, Heinrich, 2006: Kommunen in Europa – Die bürgernahe Basis in einem „Europa der vier Ebenen“, in: Alemann, Ulrich von/Münch, Claudia (Hrsg.): Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union, Wiesbaden, S. 58-76.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary, 2001: Multi-level Governance and European Integration, Lanham.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate, (Hrsg.), 2003: Europäische Integration, 2. Aufl., Opladen.

- Jansen, Dorothea, 2006: Einführung in die Netzwerkanalyse: Grundlagen, Methoden, Forschungsbeispiele, Wiesbaden.
- Kohler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle, 2004: Europäische Integration – Europäisches Regieren, Wiesbaden.
- Krautscheid, Andreas, (Hrsg.), 2009: Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl. Eine sektorspezifische Betrachtung, Wiesbaden.
- Landua, Detlef, 2012: Abschlussbericht zur Difu-Umfrage: „EU-Aktivitäten von Städten, Gemeinden und Kreisen in Nordrhein-Westfalen“, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.
- Leitermann, Walter, 2009: Reformvertrag stärkt die Rechte der Kommunen, in: EUROPA kommunal, Mitgliederzeitschrift des RGR, 6/2009, S.4, online unter: http://www.rgre.de/ek_archiv.html.
- Mayring, Philipp, 2010: Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken, 11. Aufl., Weinheim/Basel.
- Mintzberg, Henry, 1979: The Structuring of Organisations, Prentice Hall, Hemel Hempstead/Englewood Cliffs, NJ.
- Münch, Claudia, 2006a: Emanzipation der lokalen Ebene? Kommunen auf dem Weg nach Europa, Wiesbaden.
- Münch, Claudia, 2006b: Optionen der kommunalen Interessenvertretung. In: Alemann, Ulrich von / Münch, Claudia (Hrsg.): Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union, Wiesbaden, 2006. S. 356f.
- Nutzenberger, Klaus: Politikberatung und Lobbying in Brüssel. In: Dagger, Steffen / Kambeck, Michael (Hrsg.): Politikberatung und Lobbying in Brüssel. Wiesbaden, 2007. S. 146-155;
- Peters, B. Guy/Pierre, Jon, 2009: Governance Approaches, in: Wiener, Antje/Diez, Thomas, (Hrsg.), European Integration Theory, Oxford, S. 91-104.
- Pfisterer, Petra, 2009: Kommunale Selbstverwaltung und Lokale Governance vor dem Hintergrund des europäischen Integrationsprozesses, Frankfurt am Main.
- Putnam, Robert D., 1993: Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy, Princeton, New York.
- Risse, Thomas/Green Cowles, Maria/Caporaso, James, 2001: Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change, Ithaca.
- Schubert, Herbert, 2008: Netzwerkkooperation – Organisation und Koordination von professionellen Vernetzungen, in: Schubert, Herbert, (Hrsg.), Netzwerkmanagement. Koordination von professionellen Vernetzungen, Grundlagen und Praxisbeispiele, Wiesbaden, S. 7-105.

- Schubert, Herbert/Fürst, Dietrich/Rudolph, Ansgar/Spieckermann, Holger, 2001: Regionale Akteursnetzwerke. Analysen zur Bedeutung der Vernetzung am Beispiel der Region Hannover, Opladen.
- Schubert, Herbert/Spieckermann, Holger, 2002: Zum Aufbau von Netzwerken als Kernaufgabe des Quartiermanagements, in: Walther, Uwe-Jens, (Hrsg.), Die Soziale Stadt - Eine Zwischenbilanz. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt? Opladen, S. 147-162.
- Sebaldt, Martin (2003): „Organisierter Pluralismus in Deutschland: Kräftefeld, Selbstverständnis und politische Arbeit deutscher Interessengruppen“. in: Verbändereport 01/2003, online unter: <http://www.verbaende.com/media/dvf/Pluralismus.pdf>
- Struve, Tanja: Die Bürogemeinschaft Europabüro der kommunalen Selbstverwaltung – Lobbyarbeit in Brüssel. In: Alemann, Ulrich von / Münch, Claudia (Hrsg.): Europafähigkeit der Kommunen. Wiesbaden, 2006. S. 339-355.
- Wellman, Barry, 1988: Structural Analysis: From Method and Metaphor to Theory and Substance, in: Wellman, Barry/Berkowitz, S.D., in: Social Structures: A Network Approach, Cambridge, S. 19-61.
- Wessels, Wolfgang, 2005: The Constitutional Treaty: Three Readings from a Fusion Perspective, in: Journal of Common Market Studies, Annual Review 2004/2005, The European Union, S. 11-36.
- Wessels, Wolfgang, 2000: Die Öffnung des Staates. Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis 1960-1995, Opladen.
- Wessels, Wolfgang/Rometsch, Dietrich, 1996: German administrative interaction and European Union: the fusion of public policies, in: Mény, Yves: Adjusting to Europe: the impact of the European Union on national institutions and policies, London, S. 73-109.
- Wilkesmann, Uwe, 1995: Macht, Kooperation und Lernen in Netzwerken und Verhandlungssystemen. In: Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hrsg.): Netzwerke und Politikproduktion – Konzepte, Methoden, Perspektiven. Marburg, S. 52-73.
- Wolf, Frieder, 2006: Europakompetenz in der Stadtverwaltung: Die Europaarbeit der Stadt Köln, in: Alemann, Ulrich von/Münch, Claudia, (Hrsg.), Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union, Wiesbaden, S. 251-268.
- Zimmermann, Uwe, 2008: Von der EU-Verfassung zum Vertrag von Lissabon – Zu den kommunalen Rechten im EU-Reformvertrag, in: KommJur, 2/2008, S. 41-80.

Internetquellen:

Website Region Stuttgart in Europa: <http://eu.region-stuttgart.de> (Stand: 10.10.2012).

Website der Wirtschaftsförderung Region Frankfurt RheinMain: http://www.region-frankfurt.de/RheinMain/deutsch/d_europa.html (Stand: 10.10.2012).

Website Deutscher Landkreistag (DLT): <http://www.kreise.de/landkreistag/> (Stand: 10.10.2012).

Website Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB): <http://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/> (Stand: 10.10.2012).

Website des Deutschen Städtetages (DST): <http://www.staedtetag.de/> (Stand: 10.10.2012).

Website des Generalsekretariats des Rates der Gemeinden und Regionen in Brüssel: http://www.ccre.org/secretariat_en.htm (Stand: 10.10.2012).

Website des Netzwerkes größerer europäischer Städte EUROCITIES: <http://www.eurocities.eu/> (Stand: 10.10.2012).

Website des Rates der Gemeinden und Regionen Europas, Deutsche Sektion: <http://www.rgre.de/> (Stand: 10.10.2012).

9. Anhang

9.1 Fragebogen der telefonischen Erhebung

Frage 1

Mit welchen europäischen Themen (Gesetzen, Verordnungen oder Politikbereichen) setzt Ihre Organisation/Ihr Dezernat sich am stärksten auseinander?

Politikfeld/Thema 1	<input type="text"/>
Politikfeld/Thema 2	<input type="text"/>
Politikfeld/Thema 3	<input type="text"/>
Politikfeld/Thema 4	<input type="text"/>
Politikfeld/Thema 5	<input type="text"/>

Sind Sie für diese Themen zuständig?

Antwortkategorien werden NICHT vorgelesen!



Ja.



Ich beschäftige mich nicht mit diesem Thema. (Zielperson erfragen!)



Organisation/Dezernat ist generell nicht betroffen. (Interviewende!)

Welches der genannten Themen beschäftigt Sie derzeit am meisten?

Frage 1b

Bitte sagen Sie mir nun zu jedem der genannten Themen, ob Sie die jeweiligen europäischen Impulse als eher vorteilhaft, oder eher nachteilig für Ihre Aufgaben einschätzen.

Nutzen Sie dafür eine Skala von 1 "sehr vorteilhaft" bis 5 "sehr nachteilhaft".

Frage 2

Bitte, nennen Sie mir nun den Namen und die Institution aller Akteure, mit denen Sie in den letzten zwei Jahren zu den genannten (europäischen) Themen in Kontakt standen in der Reihenfolge ihrer Wichtigkeit. Dies können sowohl Kontakte auf regionaler, nationaler oder europäischer Ebene sein.

Die Namen werden selbstverständlich anonymisiert und dienen nur der Erhebung

des Netzwerkes. Verwendet wird später nur die institutionelle Zugehörigkeit der Akteure. Es würde auch reichen, wenn Sie mir nur die Funktion und die Institution Ihres Kontaktes nennen.

Vor- und Nachnamen eintragen!

Kontakt 1

Kontakt 2

Kontakt 3

...

Institution K1

Institution K2

Institution K3

...

Frage 3

Wie häufig haben Sie in etwa mit Herrn/Frau X zu tun?



täglich



wöchentlich



monatlich



vierteljährlich



halbjährlich



seltener als halbjährlich

Frage 4

Über welche der oben genannten europäischen Themen sprechen Sie mit Herrn/Frau X?

Mehrfachnennung möglich!

Frage 5

Welchen der folgenden Aussagen über Ihren Kontakt zu Herrn/Frau X würden Sie zustimmen?

Der Kontakt zu Herr/Frau X ist wichtig für .

Mehrfachantworten sind möglich!

- . die Gewinnung von allgemeinen Informationen
- . die Verbreitung von Informationen (Multiplikator)
- . die Kenntnis der Rechtslage
- . die Herstellung von Kontakten in Brüssel
- . die Einflussnahme auf europapolitische Entscheidungen

Gibt es noch andere Bereiche, für die Herr/Frau X wichtig ist?

Frage 6

Bitte sagen Sie mir nun, ob Sie von Herrn/Frau X eher Informationen erhalten, eher Informationen an ihn weitergeben, oder ob der Informationsaustausch ausgeglichen ist?

- eher Informationen erhalten
- eher Informationen gegeben
- ausgeglichen
- (es werden mit dieser Person keine Informationen ausgetauscht)*

Frage 7

Wie kommunizieren Sie mit Herrn/Frau X?

Mehrfachnennungen möglich!

- über Telefongespräche
- über informelle Treffen (z.B. Essen gehen)
- über formelle Treffen (Arbeitsgespräch z.B. Gremien)
- über E-Mails
- über Kongresse/Tagungen

weitere Bereiche:

Kategorie nicht vorlesen!

Frage 8

Welche anderen relevanten Akteure, zu denen Sie selbst keinen direkten Kontakt haben, können Sie über Herrn/Frau X erreichen?

Vor- und Nachnamen eintragen!

indirekter Kontakt 1

indirekter Kontakt 2

indirekter Kontakt 3

indirekter Kontakt 4

indirekter Kontakt 5



Über diese Person kann ich keine anderen Personen erreichen.



keine Angabe

Nun zu Herrn/Frau Y ... → *Wiederholung des Fragenkomplexes Frage 3 bis 8*

Frage 9

Wie viel Zeit pro Woche wenden Sie für die Netzwerkarbeit zu europäischen Themen in etwa auf?



weniger als 4 Stunden



4 Stunden



8 Stunden



2 Tage



mehr als 2 Tage

Frage 10

Wo sehen Sie Schwierigkeiten, Defizite oder Lücken in der Kommunikation mit anderen Akteuren?

Frage 11

Welche Wünsche, Ideen oder Verbesserungsvorschläge gibt es aus Ihrer Sicht für die Kommunikation mit wichtigen Akteuren?

Frage 12

Für wie wichtig halten Sie Fremdsprachenkenntnisse für Ihre Netzwerkarbeit?

- sehr wichtig
- wichtig
- weniger wichtig
- unwichtig

Frage 13

Bitte nennen Sie uns die Verbände, Fachverbände oder Netzwerke zu europäischen Fragestellungen, in denen Sie aktiv sind.

Mehrfachnennung möglich!

Netzwerk 1	<input type="text"/>
Netzwerk 2	<input type="text"/>
Netzwerk 3	<input type="text"/>
Netzwerk 4	<input type="text"/>
Netzwerk 5	<input type="text"/>

- Ich bin/ wir sind in keinem Verband / Netzwerk aktiv*
- keine Angabe*

Frage 14

Wer ist in den genannten Netzwerken Ihr Hauptansprechpartner?

Ansprechpartner/Schlüsselpersonen erfragen!

Schlüsselperson Netzwerk 1	<input type="text"/>
Schlüsselperson Netzwerk 2	<input type="text"/>
Schlüsselperson Netzwerk 3	<input type="text"/>
Schlüsselperson Netzwerk 4	<input type="text"/>
Schlüsselperson Netzwerk 5	<input type="text"/>



keine Angabe

Frage 15

Nehmen wir einmal an, Sie wollen das Ergebnis einer europapolitischen Entscheidung von kommunaler Relevanz beeinflussen. Durch welche der folgenden Aktivitäten haben Sie versucht, bzw. würden Sie versuchen, das Ergebnis der Entscheidung zu beeinflussen? Sagen Sie mir bitte alle Aktivitäten, die in Frage kommen. Wie ist das mit .

Mehrfachnennungen möglich!

- Formelle institutionelle Kontakte mit Regierung, Parlament oder Gericht (Hearings, Beiratstätigkeit, Sachverständiger vor Gericht etc.)
- Informelle persönliche Kontakte mit Ministerialen, zuständigen Beamten, Abgeordneten, Verbandsvertretern
- Öffentliche Stellungnahmen, um über die Massenmedien Ihren Standpunkt bekannt zu machen
- Mobilisierung der Öffentlichkeit, um die zuständigen Institutionen zu beeinflussen
- Bildung von Koalitionen mit anderen Organisationen, Verbände oder kommunale Zusammenschlüssen
- (keine Angabe)*

Gibt es noch andere Aktivitäten, durch die Sie Einfluss auf europapolitische Entscheidungen nehmen könnten, die noch nicht genannt wurden?

Frage 16

Welche Person (welchen Akteur) müssten Sie idealerweise kontaktieren, um das Ergebnis einer europapolitischen Entscheidung von kommunaler Relevanz beeinflussen zu können?

Kennen Sie die Person persönlich?

Wenn nein:

An wen könnten Sie sich wenden, um diese Person zu erreichen?

"ja" bei Ja. Bei Nein die Namen und Institutionen der Personen eintragen!

Frage 16b

Wie stark sind die Mitarbeiter Ihrer Organisation/ Ihres Dezernats an der Entscheidungsfindung zu europäischen Themen auf Landes- Bundes oder EU Ebene beteiligt?

Skala vorlesen!



sehr stark



stark



mittel



wenig



gar nicht

Frage 17

Wie viele Stellen in Vollzeit und Teilzeit sind in Ihrer Organisation/ Ihrem Dezernat speziell für europäische Fragen eingerichtet?

Anzahl Stellen Vollzeit

Anzahl Stellen Teilzeit

Frage 18

Inwiefern hat sich Ihre Organisation/ Ihr Dezernat in den letzten Jahren und in den folgenden Bereichen an europäische Herausforderungen angepasst? Wählen Sie bei jedem der folgenden Bereiche zwischen 1 "dieser Bereich wurde stark ausgebaut" bis 5 "in diesem Bereich gab es starke Einschränkungen". Wie ist das im Bereich .

Frage 19

Haben Sie Wünsche, Ideen oder Verbesserungsvorschläge, wie sich Ihre Organisation/ Ihr Dezernat besser an europäische Herausforderungen anpassen könnte?

Zum Abschluss des Interviews haben wir noch ein paar Fragen zu Ihnen persönlich.

Frage 20

Welche Funktion üben Sie in Ihrer Organisation aus?

Frage 21

Wie lange arbeiten Sie schon in dieser Funktion?

in Jahren!

Frage 22

Haben Sie studiert? Wenn ja, welche Fachrichtung?

Frage 23

Welche Fremdsprachen sprechen Sie?

Frage 24

In welchem Jahr sind Sie geboren?

Frage 25

Geschlecht?

Nicht fragen, sondern zuordnen!

9.2 Interviewleitfaden der qualitativen Interviews mit Kölner Akteuren

Datum:

Uhrzeit:

Name des Interviewpartners:

Institution:

Funktion:

1. Begrüßung und Einstieg

- Guten Tag. Zunächst möchten wir Ihnen für Ihre Bereitschaft zu einem Interview danken.
- Wir würden dieses Interview gerne aufzeichnen, um keine relevanten Informationen zu verlieren. Das Interview ist anonym, Ihre Daten werden nur zu unserer Information aufgenommen. Später wird kein Bezug zu Ihrer Person genommen werden. Sind Sie einverstanden mit der Aufnahme des Interviews? Können wir beginnen? Haben Sie noch Fragen?

2. „Warm-Up“ – Arbeitsweise der Institution

- Können Sie uns erzählen, wie Ihre tägliche Arbeit und die Ihrer Mitarbeiter/-innen aussieht?

3. Vernetzungsstrategie

- Wann ist eine **Kontaktaufnahme des Europabüros mit externen Institutionen** notwendig und mit welchen Institutionen/ Organisationen nehmen Sie dann Kontakt auf?

- Unter welchen Voraussetzungen und mit welcher Intention werden Akteure kontaktiert?
 - Welche Bedeutung messen Sie dem Kontakt zu anderen wichtigen Akteuren bei?
 - Wie lange bestehen diese Kontakte und wie intensiv sind sie? (regelmäßig vs. punktuell Problembezogen)
 - Wie laufen diese Kontakte normalerweise ab? Kommuniziert man ausschließlich über Telefon, E-Mail, begegnet sich auf Veranstaltungen oder sind die Kontakte eher informell?
 - Gibt es Kontakte zu anderen europäischen (Partner-) Städten? Und wenn ja, wie wichtig ist die horizontale Vernetzung für die Arbeit des Büros?
- Wie ist die **kölner Stadtverwaltung** in die Kommunikation über europäische Themen eingebunden und wie beurteilen Sie die Situation?
 - Kommen Anfragen aus den Dezernaten? Um was für Anfragen handelt es sich genau?
 - Wann gehen Informationen an die Dezernate?
 - Wäre es für Ihre Arbeit sinnvoll, wenn einzelne Akteure innerhalb der Stadtverwaltung eigene Kontakte unterhalten würden?
- Wie ist der **Rat der Stadt Köln** in die Kommunikation über europäische Themen eingebunden und wie beurteilen Sie die Situation?
 - Kommen Anfragen aus dem Rat? Um was für Anfragen handelt es sich genau?
 - Wann gehen Informationen an den Rat?
 - Wäre es für Ihre Arbeit sinnvoll, wenn einzelne Akteure innerhalb des Rats eigene Kontakte unterhalten würden?

3. Vernetzungsgrafik

- Ich habe hier einmal eine Grafik vorbereitet die zeigt, wie sich die Vernetzung der Stadt Köln nach unseren bisherigen Erkenntnissen darstellt. Wären Sie so nett und könnten überprüfen, ob wir die Situation richtig abgebildet haben? Können Sie die Grafik eventuell ergänzen?

7. Sonstiges und Ende

- Gibt es aus Ihrer Sicht noch Dinge, die nicht angesprochen wurden, aber Ihrer Meinung nach wichtig wären?

9.3 Interviewleitfaden der qualitativen Interviews mit externen Akteuren

Datum:

Uhrzeit:

Name des Interviewpartners:

Institution:

Funktion:

1. Begrüßung und Einstieg

- Guten Tag. Zunächst möchten wir Ihnen für Ihre Bereitschaft zu einem Interview danken.
- Wir würden dieses Interview gerne aufzeichnen, um keine relevanten Informationen zu verlieren. Das Interview ist anonym, Ihre Daten werden nur zu unserer Information aufgenommen. Später wird kein Bezug zu Ihrer Person genommen werden. Sind Sie einverstanden mit der Aufnahme des Interviews? Können wir beginnen? Haben Sie noch Fragen?

2. „Warm-Up“

- Können Sie uns erklären, für welche Aufgaben Sie bzw. Ihre Institution zuständig sind, bzw. worin Ihre Arbeit grundsätzlich besteht?
- Was halten Sie ganz generell von der These der „Europabetroffenheit“ europäischer Kommunen?

3. Zusammenhang der EU Politik mit der Lokalpolitik

- In welchen Bereichen ist die kommunale Ebene für die Arbeit Ihrer Institution von besonderer Relevanz? Und warum?

- Welche tatsächlichen Veränderungen ergeben sich für Kommunen durch den Vertrag von Lissabon?
 - Politikbereiche
 - Beteiligungsmöglichkeiten
 - Berücksichtigung der lokalen Ebene bei Entscheidungen

5. Beteiligung der Kommunen auf europäischer Ebene

- Wo sind für Kommunen gute Anknüpfungspunkte auf europäischer Ebene?
- Wie beteiligen sich Ihrem Wissen nach die europäischen Kommunen an der EU Politik? Das heißt, welche formellen aber auch welche informellen Kontakte gibt es Ihrem Wissen nach zwischen Vertretern der europäischen Städte und Kommunen und den Organen der Europäischen Union?
 - Formale Kontakte?
 - Informelle Kontakte?
- Mit welchen Vertretern kommunaler Interessen pflegt Ihre Institution regelmäßigen Kontakt?
- Sind in Ihrer Institution kommunale Vertreter an der Arbeit bzw. der Entscheidungsfindung beteiligt?
- Wo sehen Sie Schwierigkeiten, Defizite oder Lücken in der Kommunikation und Zusammenarbeit mit lokalen oder regionalen Akteuren?

6. Strategien

- Wie haben sich seit dem Vertrag von Lissabon aus Ihrer Sicht die Strategien der Kommunen zur Einflussnahme im europäischen Politikgestaltungsprozess geändert?
 - Interne Strategien?
 - Externe Strategien?

7. Netzwerkpfade

- Welche Kontakte pflegen Sie zu Vertretern der regionalen und kommunalen Ebene?

8. Kontakte/Hinweise

- Welche weiteren Kontakte innerhalb und außerhalb Ihrer Institution würden Sie uns in Bezug auf unsere Forschungsthematik empfehlen?
- Welche für die Thematik relevanten Dokumente würden Sie uns empfehlen?

8. Sonstiges und Ende

- Wir sind nun am Ende des Interviews angekommen. Gibt es Punkte, die Sie ergänzen wollen?

9.4 Glossar

Broker

Broker haben häufig eine ähnliche Position in einem Netzwerk wie Gatekeeper, in dem sie die Verbindung zwischen Teilgruppen darstellen. Im Unterschied zu Gatekeepern nehmen sie die Vermittlungsfunktion gezielt wahr.

Gatekeeper

Gatekeeper bezeichnet eine Position innerhalb eines Netzwerkes, in dem sie zwei ansonsten getrennte Gruppen verbinden können, um beispielsweise strukturelle Lücken zu überbrücken. Eine solche Position im Netzwerk geht mit einem Machtpotenzial einher, birgt aber auch die Gefahr eines Flaschenhalses oder eines Netzwerkzerfalls.

Netzwerk

Ein Netzwerk meint „eine abgegrenzte Menge von Knoten oder Elementen und der Menge der zwischen ihnen verlaufenden sogenannten Kanten“ (Jansen 2006:58). Als „Knoten“ eines Netzwerkes werden die zum Netzwerk gehörenden Akteure bezeichnet. Dies können sowohl Personen als auch korporative Akteure sein. Die „Kanten“ eines Netzwerkes sind die Beziehungen oder Relationen zwischen ihnen.

Netzwerkpfad

Ein Netzwerkpfad ist eine Verbindung von zwei Knoten (Akteuren) über andere Knoten. In der Konstellation $A \rightarrow B \rightarrow C \rightarrow D$ kann Akteur A Akteur D in drei Schritten (über B und C) erreichen. Interpretiert werden die kürzesten durchschnittlichen Pfaddistanzen, d. h., es wird der Durchschnitt aller kürzesten Verbindungen eines Akteurs zu allen anderen Akteuren im Netzwerk berechnet. Je kürzer die durchschnittliche Pfaddistanz eines Akteurs, desto geringer ist die Störanfälligkeit der Beziehung. Außerdem

bleiben bei insgesamt kurzen Pfaddistanzen die Kosten für den Informations- oder Ressourcentransfer niedrig.

Netzwerkzentralität

Die degreebasierte Netzwerkzentralität beschreibt die Anzahl der eingehenden (In-Degree) und ausgehenden (Out-Degree) Verbindungen eines Akteurs im Netzwerk. Besitzt ein Akteur einen hohen Zentralitäts- oder Degreewert, wurde er von vielen anderen Akteuren gewählt bzw. besitzt selbst viele Verbindungen zu anderen Akteuren. Er nimmt innerhalb dieses Netzwerkes dann eine besonders zentrale (Out-Degree) oder prestigeträchtige (In-Degree) Position ein.

Strukturelles Loch

Vernetzungslücken zwischen eng miteinander vernetzten Teilnetzwerken werden nach Burt (1992) als strukturelle Löcher bezeichnet. Akteure, die diese strukturellen Löcher überbrücken können, erhalten dadurch einen Wettbewerbsvorteil, indem sie im Unterschied zu ihren Mitbewerbern Zugriff auf zusätzliche Ressourcen realisieren können.

9.5 Abkürzungsverzeichnis

AdR	Ausschuss der Regionen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BIA	Büro für internationale Angelegenheiten
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DLT	Deutscher Landkreistag
DST	Deutscher Städtetag
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
GCD	Global Cities Dialogue
GD	Generaldirektion der Europäischen Kommission
GdW	Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V.
GG	Grundgesetz
GIA	Geschäftsansweisung Internationale Angelegenheiten der Stadt Köln
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
NGOs	Non-Governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)
NRW	Nordrhein-Westfalen
OB	Oberbürgermeister/-in
RGRE	Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas

9.6 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die Stadt Köln im EU-Mehrebenensystem	36
Abbildung 2: Wahrgenommene Europabetroffenheit der Befragten in verschiedenen Politikfeldern	53
Abbildung 3: Formale Anbindung des Büros für internationale Angelegenheiten der Stadt Köln (GIA)	64
Abbildung 4: Formale Verfahren und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Zusammenarbeit (GIA)	85
Abbildung 5: Kontakthäufigkeit	100
Abbildung 6: Kommunikationsform	102
Abbildung 7: Funktion der Kontakte	103
Abbildung 8: Möglichkeiten der Einflussnahme auf europapolitische Entscheidungen Kontakthäufigkeit	104
Abbildung 9: Netzwerkpfade aus der Stadt Köln in die Umwelt	107
Abbildung 10: „Pfadnetzwerk“ Köln-Brüssel	111
Abbildung 11: Auf den Deutschen Städtetag fokussierte Lupe	113
Abbildung 12: Auf die NRW-Landesregierung fokussierte Lupe	114
Abbildung 13: Auf das NRW-Wirtschaftsministerium fokussierte Lupe	116
Abbildung 14: Auf das Europaparlament fokussierte Lupe	118
Abbildung 15: Auf das Büro für internationale Angelegenheiten der Stadt Köln fokussierte Lupe	119
Abbildung 16: Degree-basierte Zentralität des Pfadnetzwerks Köln-Brüssel	122
Abbildung 17: Normierte Zentralitätsmaße des Pfadnetzwerks Köln- Brüssel	127
Abbildung 18: Pfaddistanzen des Pfadnetzwerks Köln-Brüssel	131
Abbildung 19: 1er Cliques im Pfadnetzwerk	134
Abbildung 20: Das Netzwerk der Informationsgewinnung	135
Abbildung 21: Das Netzwerk zur Kenntnis der Rechtslage	137
Abbildung 22: Das Partizipationsnetzwerk-Netzwerk zur Einflussnahme auf europapolitische Entscheidungen	139
Abbildung 23: Das Kontaktnetzwerk - Netzwerk zur Herstellung von Kontakten nach Brüssel	141
Abbildung 24: Vergleich der verschiedenen Netzwerkrelationen nach Akteursgruppen	142
Abbildung 25: Das Führungs- und Vermittlungsmodell	168
	197

Abbildung 26: Bilokales Broker-/Vermittlungsmodell

171

198

Bei der Erfüllung zentraler kommunaler Aufgaben hat die Europäische Union zunehmend an politikfeldübergreifender Bedeutung gewonnen. Die Herausforderung der Kommunen besteht darin, das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung in der Europäischen Union durch dauerhafte Anstrengungen auf der nationalen und europäischen Ebene zu festigen und auszubauen. Der Vertrag von Lissabon hat indirekte Möglichkeiten der Einflussnahme geschaffen. Welche politischen und administrativen Strategien haben Kommunen wie die Stadt Köln bisher entwickelt, um in den Governancestrukturen des EU-Mehrebenenmodells aktiv mitzuwirken? Inwieweit führt der Vertrag von Lissabon zu Anpassungen, damit Kommunen für dieses veränderte System besser ausgestattet sind?

In einer Netzwerkanalyse wird exemplarisch eine Landkarte der Netzwerkpfade zwischen der Stadt Köln und der Europäischen Union nachgezeichnet. Daraus werden Netzwerkstrategien für Kommunen im EU-Mehrebenensystem abgeleitet.