

# Rolle der Kommunen in den EU-Russland-Beziehungen

STAND UND PERSPEKTIVEN

**Sowohl die formale Entstehung als auch die heutige Funktionsweise der Europäischen Union ist in erster Linie durch nationale Regierungen und Parlamente geprägt. Während sich mittlerweile in vielen Staaten auch Instanzen der substaatlichen Ebene Mitspracherechte bezüglich der EU gesichert haben, wie durch die im Grundgesetz verankerten Rechte der deutschen Länder in Angelegenheiten der EU, ist eine solche Repräsentation der Kommunen und kommunalen Körperschaften noch unterentwickelt. Doch welche Möglichkeiten bieten sich im Bereich der Außenpolitik den Kommunen? Wie können sie international noch aktiver werden? Ihre Rolle und ihre Handlungsoptionen, sowohl im Prozess der europäischen Integration als auch in den außer-europäischen internationalen Beziehungen, werden hier am Beispiel der EU-Russland-Beziehungen und im Hinblick auf das Potenzial der Partnerschaft von Städten und Kreisen analysiert und erklart.**

Im Mehrebenensystem der Europäischen Union sind die Kommunen heute hauptsächlich mit den Auswirkungen von Integrationsprozessen konfrontiert, was als „Europäisierung“ der Kommunalpolitik und -verwaltung bezeichnet wird. Mittlerweile 70-80% der in der EU beschlossenen Rechtsakte haben einen kommunalen Bezug, entweder weil sie bestehende Zuständigkeiten direkt betreffen oder weil sie Kommunen zur Umsetzung von EU-Recht verpflichten. Dies geschieht nicht nur aufgrund von EU-Verordnungen, die unmittelbar in Kraft treten und öffentliches Handeln unmittelbar beeinflussen, sondern auch Richtlinien entfalten nach ihrer Umsetzung gegebenenfalls

Konsequenzen für die Kommunen. In Deutschland ist der Einfluss auf diesem Wege besonders groß, da ein Großteil des Verwaltungsvollzugs auf der untersten Ebene geschieht.

Besonders gefordert sind die Kommunen durch umfassende Reglementierungen der EU im Bereich der Umweltpolitik, Planungsrecht sowie aufgrund der Europäisierung von Ausschreibungsverfahren. In gleich mehrerer Hinsicht hat die durch die EU garantierte Freizügigkeit von Unionsbürgern Auswirkungen auf Städte und Gemeinden. Unter anderem muss beispielsweise gewährleistet werden, dass alle Unionsbürger ihr aktives und passives Wahlrecht bei Kommunal- und Europawahlen wahrnehmen können, zudem hat die Bevölkerungsstruktur direkte Konsequenzen für den Haushalt. Dieser kann wiederum von den vielfältigen Finanzinstrumenten der europäischen Regionalpolitik profitieren.

In Anbetracht dieser Auswirkungen sind die Möglichkeiten der Kommunen zur Einflussnahme und Mitwirkung innerhalb des Institutionengefüges der EU eher begrenzt. So wurde 1994 der Ausschuss der Regionen (AdR) gegründet, um den Vertretern jener Ebene, die den Bürgern am nächsten ist, ein Mitspracherecht in Brüssel einzuräumen. Seit der Ratifikation des Vertrags von Lissabon sind die Europäische Kommission und der Rat dazu verpflichtet, den AdR bei Legislativinitiativen mit Auswirkungen auf die regionale und kommunale Ebene um eine Stellungnahme zu ersuchen. In anderen Fällen können das Parlament und der Rat dies auch anfordern, ebenso kann der Ausschuss auf eigene Initiative Stellungnahmen veröffentlichen. Zudem hat der AdR die Möglich-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

## EU-RUSSLAND-DIALOG

THOMAS SCHNEIDER  
BENEDIKT ZIMMERMANN

April 2015

[www.eu-russland-dialog.eu](http://www.eu-russland-dialog.eu)

keit, den Europäischen Gerichtshof anzurufen, wenn er eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips erkennt.

Des Weiteren existieren mehrere Verbände außerhalb der Institutionen, die auf europäischer Ebene die Stimmen der kommunalen Körperschaften bündeln. So betreibt beispielsweise der Deutsche Städte- und Gemeindebund als kommunaler Spitzenverband ein Europabüro, mit dem den Anliegen der Städte und Gemeinden besonders in der Binnenmarktpolitik, der Regionalförderung, der Umweltpolitik und bei sozialen Angelegenheiten eine Stimme verliehen wird. International aufgestellt ist hingegen das Netzwerk Eurocities, das als informeller Zusammenschluss größerer europäischer Städte Zusammenarbeit und Informationsaustausch in kommunalplanerischen Angelegenheiten betreibt und gegenüber der EU besonders die Verwendungsmöglichkeiten der Strukturfonds mitgestalten möchte. Ebenfalls europaweit agiert der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) und versucht, die Gesetzgebung der EU im Sinne seiner Mitglieder zu beeinflussen. Alle diese Organisationen vereint, dass sie lediglich für Angelegenheiten mit unmittelbaren Auswirkungen auf die Kommunen zuständig und aktiv sind. Bei Vorhaben mit eher indirekter, aber dennoch spürbarer Relevanz, wie beispielsweise der gemeinsamen europäischen Außenpolitik, bieten sich den Städten und Gemeinden nahezu keine direkten Möglichkeiten zur Mitgestaltung.

Dabei ist es zu einem beträchtlichen Umfang den Kommunen zu verdanken, dass sich die europäische Integration bisher so erfolgreich und stabil entwickeln konnte.<sup>1</sup> Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs waren es Städte und Gemeinden, die der intergouvernementalen Versöhnungspolitik eine breite Basis und ein menschliches Gesicht gaben. Durch europaweite Städte- und Gemeindepartnerschaften wurde insbesondere das neue Verhältnis Deutschlands zu

Frankreich und Großbritannien für breite Schichten der Bevölkerung erstmals unmittelbar erfahrbare Realität. Persönliches Kennenlernen, Annäherung und Versöhnung, die durch kulturelle, schulische und sportliche Austauschprogramme im Rahmen solcher Partnerschaften erreicht wurden, leisteten einen wesentlichen Beitrag zur Zerstreung von Ressentiments sowie zur Verringerung des früheren Konfliktpotentials. Die durch diesen Beitrag zur Völkerverständigung gefestigten Beziehungen bildeten ein solides Fundament des internationalen Zusammenwachsens, das geschaffene individuelle Vertrauen entwickelte sich zu einer wichtigen gesellschaftlichen Grundlage für die Integrationspolitik des Bundes. Ausgehend von dieser Tradition offenbart sich das größte Potential für einen Beitrag der Kommunen zu den Beziehungen zwischen der EU und Russland. Da weder Inhalt noch Umfang der direkten Kontakte und Konsultationen auf zwischenstaatlicher Ebene beeinflusst werden, besteht mit der Etablierung von Partnerschaften zwischen russischen und europäischen Kommunen doch die Möglichkeit, die „große“ Politik durch den kommunalen Dialog zu begleiten und zu ergänzen. In manchen Sphären ist gar eine Arbeitsteilung zwischen der staatlichen und substaatlichen Ebene möglich, in einer angespannten Situation wie der aktuellen Krise auch eine deeskalierende Funktion als Fundament oder Vorreiter für eine Normalisierung der Lage. In jedem Fall können durch einen solchen Kontakt destruktive Phänomene, beispielsweise negative Stereotype, in einer Gesellschaft überwunden werden. Mit derzeit 93 existierenden Partnerschaften zwischen deutschen und russischen Gemeinden ist ein erster Schritt in diese Richtung bereits getan. Spätestens der Vergleich mit der Vielzahl an Partnerschaften zwischen Deutschland und anderen westeuropäischen Ländern offenbart aber, dass hier noch ungenutztes Potential vorliegt.

<sup>1</sup> Vgl. Satz, Albert/Wohlfarth, Charlotte (2010): Kommunale Partnerschaften und Netzwerke. Heinrich Böll Stiftung, Berlin.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

## EU-RUSSLAND-DIALOG

THOMAS SCHNEIDER  
BENEDIKT ZIMMERMANN

April 2015

[www.eu-russland-dialog.eu](http://www.eu-russland-dialog.eu)

Doch nicht nur für die zwischenstaatlichen Beziehungen haben kommunale Partnerschaften große Vorteile. Ihr positiver Einfluss wird in erster Linie vor Ort sichtbar, denn der lokalen Wirtschaft bieten solche Partnerschaften beispielsweise Entwicklungspotential in den unterschiedlichsten Branchen. Insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen ohne bisherige Auslandsaktivitäten eröffnet die Orientierung an der internationalen Politik und Verwaltung der jeweiligen Heimatkommune eine vereinfachte Möglichkeit zur Expansion. In Anbetracht der gegenwärtigen Modernisierungsbestrebungen entwickelt sich in Russland eine stetige Nachfrage in den Bereichen Kommunalwirtschaft und Infrastruktur, in denen vermehrt öffentlich-private Partnerschaften geschlossen werden. Prinzipiell gilt dieser positive Ausblick auch für den Maschinenbau, wobei hier langfristige und nachhaltige Geschäftsbeziehungen derzeit von der gegenseitigen Sanktionspolitik im Rahmen der Ukraine-Krise betroffen sind. Stattdessen kann die Tourismusbranche auf eine Umkehrung der aktuellen negativen Trends hoffen. Nachdem der Fremdenverkehr zwischen Europa und Russland über Jahre hinweg wuchs, ist das Volumen im vergangenen Jahr stark zurückgegangen. Durch beiderseitige Vertrauensbildung sowie den intensiven Kontakt mit einzelnen Städten und Regionen ließe sich diese Entwicklung korrigieren und gegenseitiges Verständnis und Wissen fördern.

Dabei sind die Unternehmen keineswegs die Einzigen, die von den wirtschaftlichen Aspekten der Partnerschaften profitieren, gleiches gilt auch für die Kommunen selbst. Neben der Durchführung gemeinsamer wirtschaftlicher und politischer Vorhaben dient ein breites Netzwerk an Partnergemeinden der Profilierung nach innen, denn internationale Kontakte sprechen für Offenheit und Internationalität, für ausgeprägte interkulturelle Kompetenz in Verwaltung und Bevölkerung. Im inländischen Wettbewerb um die Ansiedelung von Unternehmen bietet dies ein zusätzliches Argument und wird so zum Element kommunaler Standortwettbewerbpolitik. Dieser Prozess kann begleitet und ergänzt werden, indem beispielsweise

im Partnerland Anlaufstellen und Ansprechpartner eingerichtet werden.

Auch in Politik und Verwaltung bieten sich Möglichkeiten zur Entfaltung von Synergieeffekten, die sowohl individuelle als auch institutionelle Interessen bedienen. Einzelne Personen, ob lediglich als Bewohner der betreffenden Gemeinde oder auch in einer Funktion als Amtsträger, können zu einem solchen Austausch durch die Aussicht auf eine Begegnung mit fremden Ländern und Kulturen motiviert werden, so dass den involvierten Institutionen vielfältige Möglichkeiten zum Erfahrungsaustausch winken. Durch den direkten Kontakt zu Gemeindevertretern lässt sich kommunales Know-how vermitteln, das für den Aufbau von Institutionen der örtlichen Selbstverwaltung genutzt werden kann. Damit einhergehende Anregung und Anleitung zur Entwicklung der Verwaltung sowie politischer Parteien auf den Grundsätzen von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sichern deren institutionelle Nachhaltigkeit. Dieser Kooperationsstrang lässt sich zudem ausweiten, sowohl im Hinblick auf die Teilnahme gesellschaftlicher Gruppen und der Medien als auch thematisch, z.B. in den Bereichen Klima- und Umweltschutz. Letzterer ist besonders zukunftsträchtig, als dass diesbezüglich einerseits in Russland noch erheblicher Entwicklungsbedarf herrscht, andererseits europäische Kommunen sowie kommunale und privatwirtschaftliche Betriebe nicht zuletzt aufgrund von EU-Initiativen über einen beträchtlichen Wissens- und Erfahrungsschatz verfügen. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Gestaltung der Partnerschaft ist abhängig von den konkreten Projektinhalten. Projektbasierte Zusammenarbeit kann sich zu einem wichtigen Stützpfiler auch für die Entwicklung zivilgesellschaftlichen Austauschs entwickeln, wie zahlreiche Beispiele von lokalen Organisationen und Vereinen in Deutschland zeigen, welche mit Akteuren der Zivilgesellschaft in der jeweiligen Partnerkommune grenzübergreifend zusammenarbeiten (z.B. Kirchen, Kulturinstitutionen, Parteien und Bürgervereine).

Die Identifikation und Bearbeitung möglicher gemeinsamer Projekte hat sich generell als geeigneter Ansatzpunkt zur Begrün-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

## EU-RUSSLAND-DIALOG

THOMAS SCHNEIDER  
BENEDIKT ZIMMERMANN

April 2015

[www.eu-russland-dialog.eu](http://www.eu-russland-dialog.eu)

derung von Partnerschaften erwiesen. Auf diese Weise lässt sich die grundsätzliche gegenseitige Kompatibilität prüfen, ohne vorschnell langfristige Verpflichtungen einzugehen oder uneinlösbare Absichten zu erklären. Als Grundlage für den Abschluss eines Partnerschaftsabkommens können die unterschiedlichsten Anlässe dienen, von historischen oder persönlichen Verbindungen bis hin zu Gemeinsamkeiten bei der wirtschaftlichen oder geografischen Struktur sowie daraus resultierenden geteilten Interessen. Als Beispiel für eine Kombination solcher Faktoren kann die Kooperation von deutschen und südafrikanischen Kommunen im Vorfeld der Fußballweltmeisterschaft 2010 dienen, in deren Zuge Austragungsorte der WM 2006 ihren Partnern wichtige Unterstützung bei der Organisation und Durchführung eines solchen Großereignisses gewähren konnten.

Im Hinblick auf die kommende Fußball-WM in Russland bieten sich vergleichbare Arrangements ehemaliger und zukünftiger Austragungsstätten aus der EU mit russischen Städten an. Zudem können verschiedene Initiativen Anknüpfungspunkte schaffen, so unterhalten beispielsweise sowohl die EU als auch der RGRE ein Twinning Programm. Auf diesem Wege unterstützt der RGRE europäische Städte und Gemeinden bei der Suche nach potentiellen Partnern und bei der Einrichtung von Partnerschaften. Die EU-Kommission wiederum fördert Partnerschaften mit Beitrittskandidaten sowie mit Ländern der EU-Nachbarschaftspolitik. Hier steht die Unterstützung bei der Übernahme europäischer Standards und des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Vordergrund. Beide Programme erstrecken sich allerdings lediglich auf die EU und deren unmittelbare Nachbarn im Süden und Osten, Russland ist bisher nicht eingeschlossen. Im Sinne einer stärkeren Einbindung wäre eine Integration Russlands oder die Einrichtung eines vergleichbaren Programmes zu diesem Zweck eine begrüßenswerte Maßnahme. Doch auch die „Deutschen Tage in den Regionen“, die das Auswärtige Amt regelmäßig in Russland organisiert, bieten die Möglichkeit zur Initiierung.

Als beispielhaft kann hier die Partnerschaft zwischen Hamburg und Sankt Petersburg aufgeführt werden. Diese wurde bereits 1957 besiegelt, auf Initiative des damaligen Leningrads. Trotz Anlaufschwierigkeiten aufgrund der politischen Rahmenbedingungen konnte sie im Kontext des Kalten Krieges nicht nur bestehen, sondern spätestens im Zuge der Ostpolitik sowie Glasnost und Perestroika weiter ausgebaut werden, bis ein reger kultureller und sportlicher Austausch stattfand und erste wirtschaftliche Kontakte geknüpft waren. Dies zahlte sich spätestens zu Beginn der 1990er Jahre aus: als die Versorgungslage in der Sowjetunion immer prekärer wurde, stellten die Hamburger umfangreiche materielle und finanzielle Hilfsmittel zur Verfügung. Heute profitieren über 100 Unternehmen von der Partnerschaft, insbesondere in den Sektoren Handel, Transport und Logistik sowie Umweltschutz, zudem haben sich enge Kontakte im Bildungsbereich entwickelt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Einrichtung von Partnerschaften mit Kommunen in fremden Ländern das wichtigste außenpolitische Instrument von Städten und Gemeinden ist. Mit dessen Hilfe profitieren nicht nur Politik, Verwaltung und Wirtschaft beider Seiten auf unterschiedlichste Weise, es entfaltet sich auch eine positive Wirkung auf die Beziehungen zwischen den betreffenden Staaten, die von der kommunalen Ebene und ihren grenzübergreifenden Partnernetzwerken ausgeht. Um diese Funktionsweise internationaler kommunaler Partnerschaften zu erklären, kann die Theorie des Transnationalismus herangezogen werden<sup>2</sup>. Im Unterschied zu anderen Theorieschulen der Internationalen Beziehungen sieht er Staaten und zwischenstaatliche Politik als die Ursache für die Anarchie im internationalen System. Abhilfe sollen stattdessen grenzüberschreitende Netzwerke anderer relevanter Akteure, unterhalb der Ebene der Regierungen, schaffen. Hier wird ein Staat also nicht als einheitlicher Akteur verstanden, sondern als

---

<sup>2</sup> Vgl. Schimmelfennig, Frank (2013): Internationale Politik. 3. Auflage. Verlag Ferdinand Schöningh, Paderborn. S. 114-137.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**EU-RUSSLAND-DIALOG**

THOMAS SCHNEIDER  
BENEDIKT ZIMMERMANN

**April 2015**

[www.eu-russland-dialog.eu](http://www.eu-russland-dialog.eu)

Kombination einer Vielzahl an zweckrationalen Akteuren mit unterschiedlichen Handlungsdispositionen und Motivationen. Um unter den Bedingungen der grenzüberschreitenden Interdependenz ihre Ziele effizienter zu erreichen, bilden diese Akteure, ob öffentlich, privat oder zivilgesellschaftlich, transnationale Netzwerke. Innerhalb dieser Netzwerke findet dann ein Prozess des materiellen und immateriellen Ressourcentauschs statt, wodurch zwischengesellschaftliches Vertrauen, Wechselwirkungen und Synergien entstehen. Dies fördert die Kooperation und Vergesellschaftung des internationalen Systems und senkt gleichzeitig die Unsicherheit der internationalen Anarchie. Je dichter und symmetrischer diese Verflechtungen sind, desto größer sind auch die Chancen für Frieden und internationale Kooperation.

Im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Europa und Russland bietet sich also die Möglichkeit, eine weitere Selbstisolation Russlands, verstanden als Summe aller seiner Teile, zu verhindern und konstruktive Dialoge zu möglichst allen Ebenen der russischen Politik aufrecht zu erhalten. Durch persönliche Kontakte lassen sich schon auf kommunaler Ebene fehlerhafte Wahrnehmungen und Interpretationen des Gegenübers entkräften. Hierdurch wird dennoch verhindert, die russische Außenpolitik zu legitimieren oder die europäischen Gegenmaßnahmen zu unterlaufen. Die Konzentration auf lokale Angelegenheiten erlaubt stattdessen einen offenen Austausch ohne Rücksicht auf Implikationen durch Parteizugehörigkeiten oder das Handeln der Akteure auf intergouvernementaler Ebene. Selbst bei einer Verhärtung der außenpolitischen Konstellation bietet die kommunale Ebene somit einen offenen Draht zu Repräsentanten des Gegenübers, über welchen neben konstruktivem Dialog die eigentliche Partnerschaft betreffend auch ein Austausch über Fragen und Herausforderungen der großen Politik stattfinden kann, ohne dass man den Implikationen und Zwängen der interessengeleiteten, zumeist eben doch auf Machtpositionen von Staaten beruhenden Außenpolitik unterworfen wäre. Außerdem trägt die Pflege kommunalen Austauschs auch in Krisenzeiten dazu bei, Vereinfachungen und Redu-

zierungen auf den rein konflikthaften Charakter des gegenseitigen Verhältnisses zu vermeiden, da der politisch, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Austausch zwischen Partnerstädten und -gemeinden dennoch florieren und positiv auf das gegenseitige Verhältnis wirken kann.