



DU bist Europa

EUROPE DIRECT DUISBURG (HERAUSGEBER)

„Wie Europa zur Pflicht wird!“

Kommunen als Exekutivorgane der EU und Selbstverwaltungsorgane der EU Bürger (Kurzversion)

EUropa für alle

Schriftenreihe des EUROPE DIRECT EU-Bürgerservice der Stadt Duisburg
Heft 3



Herausgeber:

Stadt Duisburg – Der Oberbürgermeister
Stabsstelle für Wahlen, Europaangelegenheiten und Informationslogistik
EUROPE *DIRECT* EU - Bürgerservice der Stadt Duisburg
Bismarckstr. 150-158
47057 Duisburg

Erarbeitet von

Frau Rechtsreferendarin Alexandra Heitmann und
Herrn Rechtsreferendar Johannes Pieper

Fachliche Begleitung:

Frau Ltd. Stadtrechtsdirektorin Sabine Hoster, Stadt Duisburg
Herr Dr. jur. Stephan Freiberg, Stadt Duisburg
Frau Nese Kartal, Stadt Duisburg / Dipl. Sozialwissenschaftlerin, Masters of Science
Herr Joachim Fischer, Stadt Duisburg / Dipl. Verwaltungswissenschaftler, Masters of Science

V.i.S.P.
Burkhard Beyersdorff

Kontakt:
Joachim Fischer
T +49 203 283 3814
F + 49 203 283 4404
j.fischer@stadt-duisburg.de

Duisburg, Dezember 2011

Titel der Schriftenreihe:

Europa für Alle
Schriftenreihe des EUROPE DIRECT EU-Bürgerservice der Stadt Duisburg, Heft 3

ISBN-Nr. 978–3-89279–145-4,

ISSN-Nr. 2192-2446

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung des Herausgebers.

Titelbild mit freundlicher Genehmigung vom Kunstverein Duisburg. e.v. und www.marcokunst.de.
Grafische Gestaltung: Patrick Bolk (patrickbolk@gmx.de).

Thesen:

1. Gemäß Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG) gehört das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden zur politischen und verfassungsmäßigen Struktur der Bundesrepublik Deutschland.

2. Gemäß Art. 4 Abs. 2 des EU-Vertrages (EUV) (seit dem Inkrafttreten des Lissabonvertrages am 1.12.2009) ist im Primärrecht der EU das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden verankert. In Verbindung mit dem Subsidiaritätsprinzip gem. Art. 5 Abs. 3 EUV bedeutet dies, dass die Eigenständigkeit der Selbstverwaltungskörperschaft Kommune auf lokaler Ebene auch einen europarechtlichen Schutz erfahren hat.

3. Alle staatlichen Ebenen und eben auch die Kommunen haben zwingend die Werte, auf die sich die Union gründet, zu beachten:

- Achtung der Menschenwürde,
- Freiheit,
- Demokratie,
- Gleichheit,
- Rechtsstaatlichkeit
- Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören.

4. Die Europaarbeit der Gemeinden zerfällt in mehrere Aspekte:

Sie ringen um die Werte und Ziele der Union. Sie treffen rechtliche Entscheidungen zur Verfolgung der Ziele der Union und beachten dabei das Recht der Union. Sie setzen Fördergelder der EU zur Verfolgung der Ziele der Union ein. Sie bewegen sich als Unterworfene des EU-Rechtes, z.B. als Nachfrager und Arbeitgeber im EU Binnenmarkt.

5. Die Kommunen müssen sich ihrer größer werdenden Rolle als Exekutivorgane der EU-Beschlüsse im Lichte der Werte der EU bewusst werden. Dies setzt eine strukturelle Veränderung sowie eine inhaltlich-konzeptionelle, organisations- und personalpolitische Neuaufstellung voraus. Sie müssen für alle EU-Bürger die Selbstverwaltung sicherstellen.

6. Die Kommunen handeln darüber hinaus als vom EU-Recht betroffene Personen auf dem Binnenmarkt. Sie sind ebenso Nachfrager nach unternehmerischen Leistungen im EU-Binnenmarkt wie Arbeitgeber, die das EU-Arbeitsrecht zu beachten haben, oder Auftraggeber, die dem EU Vergaberecht unterliegen.

7. Den Mitgliedstaaten und somit auch den Kommunen werden seitens der EU Fördergelder zur Verfügung gestellt. Diese Fördergelder werden unter der Voraussetzung, die Ziele und die Werte der Union an die Bevölkerung weiter zu tragen, gewährt. Viele Fördertöpfe richten sich ganz speziell an die Städte als Lebensraum von 80% der europäischen Bevölkerung.

8. Die NRW-Kommunen integrieren die EU-Beschlüsse sowohl in ihre pflichtigen als auch in ihre freiwilligen Aufgaben. Die Umsetzung des EU-Rechts ist für die Gemeinden rechtverbindlich. Dies setzt die Ausstattungen des Personals mit Kompetenzen durch Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen voraus, was zu den freiwilligen Aufgaben zählt.

9. Die Teilnahme der Kommunen an EU-Förderprogrammen basiert auf Freiwilligkeit. Ohne diese Gelder könnte die Kommune aber vielfach ihr Recht auf Selbstverwaltung gar nicht mehr ausüben, weil sie dafür kein Geld mehr hat.

10. Die Annahme von Fördermitteln führt zu verschiedensten Verpflichtungen gegenüber dem Geldgeber (EU-Kommission), insbesondere Aufklärungsarbeit in der Bevölkerung durchzuführen und die eigenen kommunalen Mitarbeiter und die Vertreter der kommunalen Räte zum europäischen Rechtsrahmen und zu den Werten zu schulen. Die EU stellt den Kommunen dafür Instrumente zur Verfügung, um diese Aufgaben zu erfüllen (z. B. EUROPE *DIRECT* Zentren) Diese gewähren Handlungsspielräume und sind als Ergänzungen der pflichtigen Aufgaben zu betrachten (Ausstattung des Personals mit Kompetenzen).

Einführung

Zur politischen und verfassungsmäßigen Struktur der Bundesrepublik Deutschland gehört gemäß Art. 28 Abs. 2 GG das Recht der Gemeinden „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“

Mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1.12.2009 ist das kommunale Grundrecht auf Selbstverwaltung des Grundgesetzes auch im EU-Primärrecht verankert worden, die Kommunen sind in das politische System der EU integriert. Der Subsidiaritätsgrundsatz der EU bezieht ausdrücklich die kommunale Ebene ein, so dass die Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung nun auch durch die EU einen rechtlichen Schutz erhalten haben.

Die Gemeinden handeln dabei nach Maßgabe der Ziele des Art. 3 Abs. 1 EUV. Ziel der Union ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern (Art. 3 Abs. 1 EUV).

Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind

- die Achtung der Menschenwürde,
- Freiheit,
- Demokratie,
- Gleichheit,
- Rechtsstaatlichkeit und
- die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören (Art. 2 Abs. 1 EUV).

In den weiteren Absätzen des Art. 3 EUV werden diese Ziele näher umschrieben. So bietet die Union ihren Bürgerinnen und Bürgern zur Förderung ihres Wohlergehens einen **Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts** ohne Binnengrenzen (vgl. unten Ausländerrecht). Sie garantiert einen mit den Grundfreiheiten und der Wettbewerbsfreiheit in Einklang stehenden **Binnenmarkt** und unterstützt eine nachhaltige Entwicklung Europas, indem sie die soziale Marktwirtschaft durch Preisstabilität, soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, durch die Gleichbehandlung von Männern und Frauen, durch Solidarität zwischen den Generationen sowie durch den Schutz der Kinder, des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts sowie den Umweltschutz fördert.

Weitere Unionsziele sind die Erhaltung der kulturellen Vielfalt sowie das Ziel, einen ökonomischen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zwischen ihren Mitgliedstaaten zu schaffen und die Solidarität untereinander zu stärken (Art. 3 Abs. 3 EUV).

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 Maßnahmen 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 (Art. 5 Abs. 3

EUV). Bei dem Subsidiaritätsgrundsatz handelt es sich um ein Prinzip, nach dem der kleineren Einheit entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit im Handeln ein Vorrang gegenüber der nächstgrößeren Einheit zukommt¹.

Die Bereiche, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen, sind nach Art. 5 Abs. 3 EUV von dem Subsidiaritätsprinzip ausgenommen. Eine abschließende Aufzählung der ausschließlichen Unionskompetenzen finden sich in den Art. 2, 3 AEUV.

Die Kontrolle der EU durch das Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitskriterium ist für die Kommunen von großer Bedeutung, da durch das Subsidiaritätsprinzip eine lenkende Verteilung von Kompetenzen auf die regionale und kommunale Ebene für örtliche und regionale Fragen gewährleistet werden soll².

Die Stadt Duisburg hat für ihre Europaarbeit in ihrem groß angelegten Programm Duisburg 2027 bereits beschlossen, an einer verbesserten Europafähigkeit arbeiten zu wollen (DS 10-1860, beschlossen im Rat der Stadt Duisburg am 6.12.2010, über das Ratsinformationssystem jederzeit einsehbar).

Dieses konkretisierend ist es das Anliegen dieser Schrift

- das Ringen um die Verfolgung der Ziele der Europäischen Union innerhalb der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen näher zu betrachten und
- zu ermitteln, welche Erfordernisse sich daraus für die Selbstorganisation der Gemeinden herausstellen.

A Die innerstaatlichen Exekutivaufgaben der Kommune im Lichte der EU

Gemeinden sind nach dem bundesdeutschen Staatsaufbau Teil der Exekutive, nicht der Legislative. Daneben finden **in den demokratisch gewählten Organen der Gemeinden politische Entscheidungen** zur Verwirklichung ihres Grundrechtes auf Selbstverwaltung statt, wenn etwa Finanz- und Personalautonomie per Mehrheitsentscheidung in demokratisch gewählten Gremien (Rat, Ausschüsse) ausgeübt wird. Darüber hinaus setzen auch die Gemeinden Recht: im öffentlich-rechtlichen Bereich durch Verordnungen (Gefahrenabwehr) und Satzungen, im privatrechtlichen Bereich durch Verträge.

Diese Normentscheidungen basieren auf eigenen Wertentscheidungen und den sozialen Analysen für das Gemeindegebiet, die die Förderung der Werte gemäß Art. 3 Abs. 1 EUV mit im Blick haben.

In NRW nehmen die Gemeinde die **Selbstverwaltungsaufgaben** in zweierlei Hinsicht wahr:

- im eigentlichen Selbstverwaltungsbereich
 - o als freiwillige Aufgaben oder
 - o als Pflichtaufgaben,

¹ Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl., 2011, Art. 5 Rn. 20.

² Zimmermann, Von der EU-Verfassung zum Vertrag von Lissabon – Zu den kommunalen Rechten im EU-Reformvertrag, S. 41 ff., 41.

- im Bereich der für den Staat zu erledigenden Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung.

Im Rahmen der **eigentlichen Selbstverwaltungsaufgaben**, auch **Selbstverwaltungsangelegenheiten**, regeln die Gemeinden die **Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft** (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG). Die Aufgaben werden in **freiwillige und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben** unterteilt.

Zur Erfüllung von **freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten** ist die Gemeinde nicht verpflichtet. Sie entscheidet eigenständig über die Erfüllung solcher Aufgaben. Die Gemeinde trägt somit die freie Entscheidung über das „Ob“ und das „Wie“ einer Aufgabenerfüllung. Zu den freiwilligen Aufgaben zählen u.a. das Betreiben öffentlicher Einrichtungen (etwa Sportstätten oder eine Oper) und Sparkassen.

Zur Erfüllung von **pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten**³ ist die Gemeinde durch Bundes- oder Landesrecht oder durch Rechtsnormen gesetzlich verpflichtet. Sie kann aber selbst entscheiden, wie sie dieser Verpflichtung nachkommt. Sie entscheidet über die Art und Weise, wie die Aufgaben erfüllt werden sollen und somit über das „Wie“ nicht aber über das „Ob“ der Aufgabenerfüllung. In den Bereich der Pflichtaufgaben fällt u.a. der Bau und die Unterhaltung von Schulgebäuden, die Bauleitplanung oder die Abwasserbeseitigung.

In dem Bereich der **Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung** werden Aufgaben der Gemeinde zugeordnet und von ihr wahrgenommen. Die staatliche Ebene behält sich per Gesetz ein Weisungsrecht durch eine staatliche Sonderaufsicht vor. Die Gemeinde übt die Aufgaben aus, kann aber über das „Ob“ und das „Wie“ der Aufgabenerfüllung nicht selbst entscheiden. Der wichtigste Fall solcher Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ist die Gefahrenabwehr durch Ordnungsbehörden (§§ 3, 9 OBG NRW). Darunter fällt auch die Tätigkeit von Sonderordnungsbehörden, z.B. in den Bereichen der Bauaufsicht, des Immissionsschutzes, der Abfallüberwachung und des Feuerschutzes. Bei Aufgaben dieses Typus unterliegen die Gemeinden nach § 119 Abs. 2 GO NRW einer Sonderaufsicht. Anders als bei den eigentlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten besteht bei den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung nicht nur eine Rechts-, sondern auch eine beschränkte Fachaufsicht.

³ Von den Pflichtaufgaben im Selbstverwaltungsbereich und den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ist der Begriff der „notwendigen Aufgabe“ in § 82 Abs. 1 GO NRW zu unterscheiden. Dieser Begriff betrifft die Ausgaben der Gemeinde, sofern die Haushaltssatzung nicht bekannt gemacht ist. Nicht jede Ausgabe für eine Pflichtaufgabe i.S. des NRW-Kommunalrechts wird durch § 82 GO gedeckt, allerdings können die Ausgaben nach § 82 GO auch nicht auf solche Fälle beschränkt werden, in denen durch Vertrag oder Gesetz die Ausgaben schon eindeutig feststehen. Denn die Pflichtaufgaben geben teilweise nur das Ziel, noch nicht aber die konkreten Methoden und Kosten vor.

1) Die Ausübung des EU Rechtes durch die Kommunen als Teil der Exekutive

Die **EU ist kein Staat, sondern ein Staatenverbund**⁴. Sie setzt Recht, u. a. in Form von Richtlinien und Verordnungen (Art. 288 AEUV). Richtlinien werden von den Parlamenten der Mitgliedstaaten in verbindliche Gesetze umgesetzt, Verordnungen gelten unmittelbar in den Mitgliedstaaten.

Die Mitgliedstaaten, die gleichberechtigt in der EU Recht setzen, führen es mit ihrer Exekutive aus. Zur Exekutive zählen in Deutschland nicht nur der Bund und die Länder als staatliche Exekutive, sondern auch andere juristische Personen des öffentlichen Rechts, insbesondere die Kommunen. Die Kommunen sind somit als untere staatliche Ebene Exekutivorgane des EU Rechtes.

Heutzutage wird ein Großteil des europäischen Rechtes auf der kommunalen Ebene umgesetzt, manche sprechen schon von 80%. Die Gemeinden entscheiden als Träger der Exekutive damit auch über Fragen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art. 67 ff. AEUV, etwa über die Zuwanderung) oder über Fragen des Umweltschutzes. Dabei haben die Kommunen die Rechtsanwendung auch an den Werte der EU auszurichten.

Die verschiedenen Arten von europarechtlichen Einwirkungen auf die Kommunen ließen sich hierbei wie folgt strukturieren:

Im Rahmen der **Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung** entscheiden die **Ausländerbehörden über den Zugang zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts** der EU, etwa über den Zuzug eines Drittstaatsangehörigen zu einer Bildungseinrichtung in der EU. Dabei legen sie ihren Entscheidungen angemessene Anforderungen an die Freiheit zugrunde, die mit dem jeweiligen Aufenthaltzweck wahrgenommen werden soll. Aktuell muss dabei die **Rückführungsrichtlinie unmittelbar** von den Beamten der Ausländerbehörde angewandt werden, weil der Gesetzgeber nicht rechtzeitig innerhalb der Umsetzungsfrist die Inhalte der Richtlinie in nationales Recht umgesetzt hat.

Im Rahmen der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung überwachen die Kommunen darüber hinaus als **untere Wasserbehörde, untere Abfallbehörde etc. Umweltschutzstandards**, die von der EU definiert worden sind, und setzen in Arbeitsteilung mit den höheren Hierarchieebenen verhältnismäßige Auflagen durch oder verhängen verhältnismäßige Verbote, die den Umweltschutzbelangen in erforderlicher Weise Rechnung tragen.

Im Rahmen der Pflichtaufgaben im Selbstverwaltungsbereich nehmen die Kommunen selbst Aufgaben der Wasserreinhaltung und der Abfallbeseitigung wahr.

⁴ BVerfG, NJW 2009, S. 2267.

⁵ BVerfG, NJW 2009, S. 2267.

Die Kommunen vergeben **im Selbstverwaltungsbereich** ihrer Aufgaben **Aufträge im EU-Binnenmarkt** und beachten dabei die gleichen Marktfreiheiten der Bieter und möglicher Bewerber. Im Arbeitsrecht beachten sie entsprechend das gleiche Recht zu arbeiten (Art. 15 Abs. 1 Grundrechtecharta) ihrer Mitarbeiter. Dabei legen die Kommunen in den Leistungsverzeichnissen oder Anforderungsprofilen **angemessene Anforderungen** ihren Entscheidungen zugrunde, die die Grundfreiheiten der Verhandlungs- bzw. Vertragspartner ausreichend achten. Ausgrenzungen von diesen Grundfreiheiten aufgrund unangemessener Anforderungsmerkmale sind dabei in allgemeiner Form (Vergaberecht) oder in Bezug auf acht Merkmale (Arbeitsrecht) verboten. Auch haben die Kommunen neben dem deutschen Gesetzesrecht, das das EU-Recht in nationales Recht umgesetzt hat, die **Rechtsfortbildung des EuGH** zu beachten (etwa zum Inhouse-Geschäft, zur Veräußerung von Grundstücken mit Baubindung oder zur interkommunalen Zusammenarbeit).

2. Beispiel Ausländerrecht

Ein Bereich der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, bei dem die Beachtung von europäischem Primär- und Sekundärrecht von großer Bedeutung ist, ist das Ausländerrecht.

Im **Ausländerrecht als Bestandteil des Rechts des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts** treffen die Kommunen mit den Ausländerbehörden etwa Entscheidungen über die Gewährung eines Aufenthaltstitels, über die Ausweisung und über die Vollstreckung der Ausreisepflicht (Abschiebung). Alle drei Bereiche sind von EU-rechtlichen Vorgaben geprägt:

- das Recht des Aufenthaltstitels von verschiedenen Richtlinien,
- das Recht der Ausweisung von EuGH-Urteilen und
- die Abschiebung von der aktuell unmittelbar anzuwendenden Rückführungsrichtlinie.

Die Europäische Union wurde in jedem dieser drei Bereiche tätig.

Die Erteilung eines Aufenthaltstitels wird an bestimmte Voraussetzungen gebunden. Wer keinen gültigen Aufenthaltstitel besitzt, ist zur Ausreise gesetzlich verpflichtet, § 50 AufenthG.

Die Ausweisung unterteilt sich ihrerseits in die zwingende Ausweisung gemäß § 53 AufenthG, die Regelausweisung gemäß § 54 AufenthG und die Ermessensausweisung gemäß § 55 AufenthG. Bei der Ausweisung bestehen spezielle Gründe, die für die Pflicht zum Verlassen des Landes sprechen, beispielsweise die rechtskräftige Verurteilung wegen Begehung einer Straftat. Der Vollzug der Ausreisepflicht erfolgt durch die Abschiebung, §§ 58 ff. AufenthG.

Ein Beispiel für das Tätigwerden der Europäischen Union im Bereich der **Erteilung eines Aufenthaltstitels** ist die Richtlinie 2004/14/EG des Rates vom 13.12.2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst. Ein Ziel der bildungspolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft ist es, darauf hinzuwirken, dass ganz Europa im Bereich von Studium und beruflicher Bildung weltweit Maßstäbe setzt. Die Förderung der Bereitschaft von Drittstaatsangehörigen, sich zu Studienzwecken in die Gemeinschaft zu begeben, ist ein wesentliches Element dieser Strategie⁶.

Aus den **Zulassungsbedingungen der Art. 5 ff. und des Art. 12 der Richtlinie** sowie aus dem **Diskriminierungsverbot gemäß Ziffer 5 der Erwägungsgründe** der Richtlinie wird deutlich, dass die **Anforderungen, die die Ausländerbehörde bei ihrer Entscheidung über den Aufenthaltstitel zu Studienzwecken zugrunde legen,**

- Teil eines **allgemeinen Bildungskonzepts** sein müssen,
- dass sie für das Bildungsziel **erforderlich** sein müssen und
- dass sie gegenüber dem Recht auf Bildung gemäß Art. 14 der EU-Grundrechtecharta bzw. gegenüber der Gedankenfreiheit gemäß Art. 9 EMRK **angemessen** sein müssen.

Ein weiteres Beispiel einer Richtlinie im Bereich der Erteilung eines Aufenthaltstitels ist die Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22.09.2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung. Ziel der Richtlinie ist die Festlegung der Bedingungen für die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung durch Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig im Gebiet der Mitgliedstaaten aufhalten⁷. Die Familienzusammenführung ist eine notwendige Voraussetzung dafür, dass ein Familienleben möglich ist. Sie trägt zur Schaffung soziokultureller Stabilität bei, die die Integration Drittstaatsangehöriger in dem Mitgliedstaat erleichtert; dadurch wird auch der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt gefördert, der als grundlegendes Ziel der Union im Vertrag aufgeführt wird⁸.

Das Freizügigkeitsrecht, so der EuGH in seinem Urteil in Sachen Zhu und Chen aus dem Jahr 2004, verleiht auch dem Kind eines Unionsbürgers, das krankenversichert ist und dem ausreichend Unterhalt von einem Elternteil gewährt wird, das Recht, sich für unbestimmte Zeit im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates aufzuhalten⁹. Auch drittstaatsangehörige Ehegatten können sich, wie der EuGH 2008 im Fall Metock klarstellte, unter Berufung auf die Niederlassungsfreiheit in der gesamten EU aufhalten. Auch dürfen die Mitgliedstaaten dem Nachzug von drittstaatsangehörigen

⁶ Nr. 6 der Erwägungsgründe der Richtlinie 2004/14/EG des Rates vom 13.12.2004.

⁷ Art. 1 der Richtlinie 2003/86/EG vom 22.09.2003

⁸ Nr. 4 der Erwägungsgründe der Richtlinie 2003/86/EG vom 22.09.2003

⁹ EuGH, Urteil vom 19.10.2004 – C-200/02 (Zhu, Chen / Secretary of State for Home Department); vgl. auch Bergmann, BWGZ 2009, S. 303.

Ehegatten keine weitergehenden Hürden entgegenstellen und etwa den Nachweis von Sprachkenntnissen verlangen¹⁰.

Neben dem Unionsrecht im engeren Sinne hat auch die von den Mitgliedern des Europarats verabschiedete Europäische Menschenrechtskonvention einen immer größer werdenden Einfluss auf die kommunale Aufgabenerfüllung und die diesbezügliche Rechtsprechung¹¹. So leitete der EuGH 2002 in der Rechtssache Carpenter aus der Dienstleistungsfreiheit in Verbindung mit dem das Privatleben schützenden Art. 8 EMRK einen Aufenthaltstitel der philippinischen Ehefrau eines Briten her, der im EU-Ausland Werbeflächen für Zeitschriften verkaufte¹².

Weiter folgen Beispiele für das Tätigwerden der EU in dem Bereich der **Ausweisung**. Im Jahr 2004 stellte der EuGH in seinem Urteil in Sachen Orfanopoulos und Oliveri klar, dass eine nationale Norm, die bei bestimmten Straftaten die Ausweisung zwingend vorsieht, das Recht auf Freizügigkeit verletzt¹³. Ferner seien nach der letzten Behördenentscheidung eingetretene Änderungen der Sachlage, die den Wegfall oder eine nicht unerhebliche Verminderung der gegenwärtigen Gefährdung der Ordnung bewirken können, zugunsten des Unionsbürgers zu berücksichtigen¹⁴. Dieses Urteil hat tatsächlich zu einem deutlichen Rückgang der Ausweisungen von Unionsbürgern geführt¹⁵.

Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg bejahte ferner einen Verstoß gegen Art. 8 EMRK in einem Fall, „in dem ein Ausländer in Deutschland verwurzelt ist und etwa begangene Straftaten lange zurückliegen bzw. unerheblich sind, er die Aufenthaltsbeendigung nicht verzögert hat, seinen Lebensunterhalt durch eigene Erwerbstätigkeit sichert und infolge einer grundlegenden Wandlung der politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in seinem Herkunftsstaat (und der Zugehörigkeit zu einer dort wenig geachteten ethnischen Minderheit) in besonderem Maße entwurzelt ist“¹⁶.

Aber auch im Bereich der generellen Beendigung des Aufenthalts und der **Abschiebung** wie auch im Bereich der Aufenthaltsgenehmigung wird die Europäische Union tätig und überlagert das nationale Recht.

So zum Beispiel verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat die Richtlinie 2008/115/EG vom 16.12.2008. Diese Richtlinie beinhaltet Regelungen über gemeinsame

¹⁰ EuGH, Urteil vom 25.06.2008 – C-127/08 – (Metock / Minister for Justice, Equality and Law Reform); *Bergmann*, BWGZ 2009, S. 303.

¹¹ *Bergmann*, BWGZ 2009, S. 303.

¹² EuGH, Urteil vom 11.07.2002 – C 60/00 – (Carpenter / Secretary of State for the Home Department).

¹³ EuGH, Urteil vom 29.04.2004 – C-482/01, C-493/01 – Rn. 100 (Orfanopoulos / Land Baden Württemberg, Oliveri / Land Baden- Württemberg).

¹⁴ *Bergmann*, BWGZ 2009, S. 303; EuGH, Urteil vom 29.04.2004 – C-482/01, C-493/01 – Rn. 82 (Orfanopoulos / Land Baden Württemberg, Oliveri / Land Baden- Württemberg).

¹⁵ *Günes*, Europäischer Ausweisungsschutz.

¹⁶ VGH Baden- Württemberg, Beschluss vom 03.11.2008 – 11 S 2235/08.

Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur **Rückführung** illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger. Das Ziel dieser Richtlinie ist die Festlegung gemeinsamer Vorschriften zu Fragen der Rückkehr, der Abschiebung, der Anwendung von Zwangsmaßnahmen, der Inhaftnahme und der Einreiseverbote¹⁷. Da diese Richtlinie von der deutschen Gesetzgebung nicht rechtzeitig umgesetzt wurde¹⁸, müssen deutsche Behörden diese nun seit dem 24.12.2010 bei der Durchführung von Rückführungen von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen unmittelbar anwenden¹⁹. Dies betrifft die Ausländerbehörde.

In Deutschland gibt es keine allgemeine materiellrechtliche Rückkehrentscheidung im Einzelfall. Die Ausreisepflicht ergibt sich schon aus § 50 Abs. 1 AufenthG, wenn kein Aufenthaltstitel vorliegt. Daher erfolgt im Fall der Ausreisepflicht keine generelle Verhältnismäßigkeitsprüfung in Bezug auf den Eingriff in eine während des Aufenthalts rechtmäßig wahrgenommene Grundfreiheit. Solche Grundfreiheiten werden mit den Aufenthaltszielen der Bildung (Art. 14 EU-Grundrechtecharta), der Arbeit (Art. 15 EU-Grundrechtecharta), der humanitären Zwecke (Art. 1 ff. EU-Grundrechtecharta) und der Familie (Art. 8 EMRK, Art. 9 EU-Grundrechtecharta) wahrgenommen. Nur bei der Ausweisung nehmen die Beamten und Gerichte eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor. Solange die Rückkehrentscheidung im Aufenthaltsgesetz vom Gesetzgeber nicht generell neu geordnet worden ist, werden die Beamten der Ausländerbehörden Fragen der Verhältnismäßigkeit der Ausreisepflicht²⁰ und der Gründe für Fristen zum Wiedereinreiseverbot (Art. 11 der Richtlinie) im Rahmen der Ablehnung der Verlängerung eines Aufenthaltstitels, der Ausweisungsverfügung oder der Androhung der Abschiebung (Vollstreckung der Ausreisepflicht) berücksichtigen und insofern die Richtlinie 2008/115/EG unmittelbar anwenden.

3. Beispiel Umweltrecht

Da Umweltrecht überwiegend durch die unteren staatlichen Behörden vollzogen wird, sind die Kommunen in besonderem Maße gerade im Umweltrecht direkt „Ausführungsorgane“ von EU-Recht. In den letzten vierzig Jahren hat die EU das Umweltschutzrecht in weiten Bereichen harmonisiert, und die Gemeinden wenden die Bundes- oder Landesgesetze an, die die EU-Richtlinien in nationales Recht umgesetzt haben.

Gemäß Art. 3 Abs. 3 EUV i. V.m. Artikel 11 (Verweis auf 191-193 AEUV) **wirkt die EU** neben der Errichtung des Binnenmarkts **auf ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung**

¹⁷ Nr. 20 der Erwägungsgründe der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2008.

¹⁸ Vgl. Art. 20 der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2008. Das Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex vom 22.11.2011 (BGBl. 2011, Teil I, S. 2258) hat keine Einzelfallregelung für die Rückkehrentscheidung eingeführt, wie sie von Ziffer 6 der Begründungserwägungen der Richtlinie 2008/115/EG verlangt und in der Definition der Rückkehrentscheidung in Art. 3 Nr. 4 der Richtlinie vorausgesetzt wird.

¹⁹ Vgl. EuGH, Urteil vom 05.02.1963 – 26/62 - (Van Gend en Loos).

²⁰ Siehe Ziffer 2 der Erwägungsgründe der Richtlinie 2008/115/EG und Art. 3 Nr. 2 der Richtlinie.

der Umweltqualität hin. Weil dieses Ziel in Art. 3 Abs. 3 EUV neben den Binnenmarkt und den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt gestellt wird, wird es im EU-Recht nicht allein als eine hoheitliche Aufgabe im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gesehen, sondern vor allem als Aufgabe aller EU-Bürger und juristischen Personen innerhalb der EU.

Der entsprechende Grundsatz in Art. 37 der Charta der EU Grundrechte („Ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität müssen in die Politiken der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden.“) muss genauso von allen Behörden beachtet werden.

Damit sind die Kommunen unmittelbar dafür verantwortlich, dass auch die Ziele der Umweltschutzpolitik der EU durch die korrekte Umsetzung des EU-Rechtes vor Ort mit Leben erfüllt werden. Gleichzeitig sind sie diejenigen, die womöglich eine falsche Umsetzung des EU-Rechtes in nationales Recht als erste zu spüren bekommen, wenn Bürger klagen.

Ein schon klassisch stark europarechtlich determinierter Bereich des Umweltschutzrechts ist das **Wasserrecht**. Zahlreiche EU-Richtlinien prägen dieses Rechtsgebiet mittlerweile²¹.

Im Wasserrecht führen die Richtlinien der EU schon seit mehr als dreißig Jahren in allen alten und neuen Mitgliedsstaaten dazu, dass auf der kommunalen und regionalen Ebene wirksame Abwasserbeseitigungs- und -behandlungsanlagen eingeführt wurden und bei den jüngeren Mitgliedern der EU verurteilt der EUGH nach wie vor ganz aktuell die Mitgliedsstaaten wegen fehlender Umsetzung dieser Richtlinien.

Mittlerweile ist die EU noch einen Schritt weiter gegangen und verpflichtet die Mitgliedsstaaten, die Güte der Oberflächengewässer und des Grundwassers durch direkte Maßnahmen zu verbessern. Auch hier sind die Kommunen wieder stark gefordert, beginnend mit der Zustandserhebung, der Ausarbeitung und schließlich Umsetzung von Maßnahmen, je nach Bundesland in Deutschland, mehr oder weniger stark von Landesbehörden unterstützt.

Auch die **Trinkwasserrichtlinie 98/83/EG** (§§ 50 ff. WHG, § 50 Abs. 1 WHG: „Aufgabe der Daseinsvorsorge“) hat einen nachhaltigen Einfluss auf die kommunale Praxis. Nach dieser Richtlinie sind die Mitgliedstaaten zu einer regelmäßigen Überprüfung des Trinkwassers verpflichtet. Die deutsche Umsetzungsnorm erstreckt diese Überwachungspflicht auch auf Nichttrinkwasserversorgungsanlagen in öffentlichen Gebäuden und schreibt des Weiteren vor, dass die Überwachungsmaßnahmen in der Regel jährlich durchzuführen sind²². An diesem

²¹ Vgl. nur die Richtlinie 91/271/EWG über die Behandlung von kommunalem Abwasser oder die Richtlinie 98/15/EG über die Präzisierung von Bestimmungen über die Einleitungen aus kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen sowie die Trinkwasserrichtlinie 98/83/EG.

²² §§ 18 Abs. 1, 19 Abs. 4 der Verordnung über die Qualität von Trinkwasser für den menschlichen Gebrauch v. 21.05.2001, BGBl. I, S. 959.

Beispiel ist erneut zu erkennen, dass administrative Überforderungen der Kommunen oftmals nicht (nur) aufgrund von europarechtlichen Vorgaben entstehen, sondern auch einer verschärften, über das Ziel hinauschießenden Umsetzung geschuldet sind²³.

Im Bereich des Wasserrechts sind die Kommunen deshalb oftmals in zweierlei Weise betroffen: Zum einen sind sie als Grundstückseigentümer selbst in der Pflicht, EU-Maßnahmen zur Gewässerreinigung umzusetzen bzw. die entsprechenden Grenzwerte einzuhalten, zum anderen kommen ihnen jedoch auch als untere Wasserbehörden Aufgaben der Überwachung des EU-Rechtes bei den Bürgern zu (vgl. § 136 LWG NRW).

Ein Teilgebiet des Immissionsschutzrechts, in dem der Einfluss des Europarechts besonders evident ist, ist der **Schutz vor Feinstaubbelastung**. Nach § 47 Abs. 2 S. 1 BImSchG (Abs. 2 ist für kurzfristiges Handeln, generell Abs. 1) haben die zuständigen Behörden²⁴ der Mitgliedstaaten bei der Gefahr der Überschreitung von Schwellenwerten einen Aktionsplan²⁵ mit kurzfristigen Maßnahmen aufzustellen (auch noch Hinweis auf BImSchVO).

In der Rechtssache Janecek²⁶ erkannte der EuGH im Jahr 2008, dass in einem solchen Fall die in den betroffenen Gebieten lebenden Bürger auch einen Anspruch gegenüber den zuständigen Behörden auf Erstellung eines derartigen Aktionsplans haben. Den Mitgliedstaaten obliegt danach die Verpflichtung, im Rahmen eines Aktionsplans und kurzfristig Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, die Gefahr der Überschreitung der Grenzwerte oder der Alarmschwellen unter Berücksichtigung der tatsächlichen Umstände und aller betroffenen Interessen auf ein Minimum zu verringern und schrittweise zu einem Stand unterhalb dieser Werte oder Schwellen zurückzukehren.

Gerade für solche kurzfristigen Maßnahmen sind in erster Linie die Kommunen zuständig²⁷. Ein Beispiel für kommunales Tätigwerden in diesem Bereich ist die Einführung von Umweltzonen²⁸, in die nur Kraftfahrzeuge mit bestimmten „Umweltplaketten“ zugelassen werden. Trotz einiger Aktionsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene wäre es allerdings eine „völlige Fehleinschätzung kommunaler Möglichkeiten“²⁹, erwartete man, dass die Gemeinden aus eigener Kraft das Feinstaubproblem lösten. Somit wird die Feinstaubbelastung die Gerichte und Behörden sicherlich noch eine Zeit lang beschäftigen:

²³ Schink, UPR 2005, S. 281 ff., 284 f..

²⁴ Die kreisangehörige Gemeinde ist in NRW gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 3 der Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz vom 11.12.2007 NRW zuständig.

²⁵ Siehe näher § 27 BImSchV.

²⁶

²⁷ Bergmann, BWGZ 2009, S. 304.

²⁸ Vgl. § 27 BImSchV: Luftreinhaltepläne.

²⁹ Schink, UPR 2005, S. 281 ff., 286.

Von zentraler Bedeutung für das Umweltschutzrecht ist ferner die bis Januar 2013 umzusetzende **Industrieemissionsrichtlinie 2010/75/EU**, die sieben Vorläuferrichtlinien, u.a. die Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) in sich vereint. Diese verfolgt das Ziel, die Umweltverschmutzung durch Industrieanlagen durch eine integrierte Genehmigung³⁰ so weit wie möglich zu reduzieren. Danach ist in Industrieanlagen die „beste verfügbare Technik“ (BVT) einzusetzen. Ferner sind die damit verbundenen Emissionswerte einzuhalten. Definiert wird die beste verfügbare Technik in von der Kommission herausgebrachten BVT-Merkblättern.

Sowohl personell als auch sachlich werden die Kommunen ferner durch die Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen in Anspruch genommen (umgesetzt im Umweltinformationsgesetz UIG). Hiernach haben die Bürger nunmehr umfangreiche Informationsrechte gegenüber den Umweltbehörden.

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Umweltinformationen in der vom Antragsteller gewünschten Form zur Verfügung zu stellen (Art. 3 Abs.4 RL 2003/4/EG) (Anspruch in Deutschland gemäß § 3 UIG), Vorbereitungen für eine solche Auskunft zu treffen und im Internet bestimmte Informationen allgemein zugänglich zu machen (Art. 7 RL 2003/4/EG)³¹. Die Kommunen sind als untere staatliche Verwaltungsbehörden grundsätzlich verpflichtet, bestimmte Umweltinformationen jedem Dritten ohne Nachweis eines Interesses zur Verfügung zu stellen, sofern nicht Ausnahmeregelungen dem entgegenstehen³².

Nach Erlass der Richtlinie bestand bei den Kommunen die Befürchtung, dass gerade Umweltverbände zahlreiche Informationsanträge stellen und so einen erheblichen Mehraufwand verursachen würden. Um dies zu verhindern, haben einige Kommunen versucht, in die Gebührenerhebung nach § 10 Abs. 1 UIG auch die für das Anbieten der Informationen entstandenen Kosten einzubeziehen. Da jedoch Art. 5 UIRL den Mitgliedstaaten nur gestattet, Gebühren für die Übermittlung der Informationen zu erheben, erklärte der EuGH diese Praxis für rechtswidrig³³. Mittlerweile hat sich gezeigt, dass die einst befürchtete administrative Überforderung der Kommunen nicht eingetreten ist³⁴. Es wurden letztlich weniger Anfragen gestellt als einst angenommen. Lediglich die Pflicht der Kommunen zur Veröffentlichung bestimmter Umweltinformationen im Internet hat zu einer Mehrbelastung der Kommunen geführt, die freilich zur Transparenz der Verwaltung im Bereich des Umweltrechts entscheidend beiträgt³⁵.

³⁰ Offen ist, wer dafür nach NRW-Recht zuständig sein wird, d.h. , ob auch eine kommunale Zuständigkeit festgelegt werden wird. Bislang § 4 BimSchG Genehmigung – würde sich das ändern?

³¹ *Schink*, UPR 2005, S. 281 ff., 282.

³² *Schink*, UPR 2005, S. 28 ff., 282.

³³ EuGH, Urt. v. 09.09.1999 – RsC-217/98, NVWZ 1999, 1209 ff..

³⁴ *Schink*, UPR 2005, S. 281 ff., 282f..

³⁴ EuGH, Urt. v. 09.09.1999 – RsC-217/98,

³⁵ *Schink*, UPR 2005, S. 281ff., 283.

Manchmal Tat haben aber Richtlinien aus Brüssel auch ganz handfeste finanzielle Auswirkungen auf die Kommunen. Ein Beispiel hierfür ist das Bodenschutzrecht. Haftet bisher nach der in § 4 Abs. 3 BBodSchG kodifizierten sogenannten Ewigkeitshaftung der Verursacher einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast zeitlich unbegrenzt, sieht die EU-Richtlinie über die Umwelthaftung vor, dass die Haftung den Verursacher nur für einen Zeitraum von 30 Jahren ab Eintritt des Schadensereignisses trifft³⁶. Nach Ablauf dieser Zeit müssten somit in Zukunft die Kommunen die finanziellen Folgen von Altlasten selber tragen³⁷. Auch wenn diese Regelung nur für Neuschäden gilt, können mit ihr unter Umständen erhebliche finanzielle Belastungen für die Gemeinden einhergehen³⁸.

Auch in den der Daseinsvorsorge³⁹ zuzurechnenden Bereichen des Umweltrechts, wie z.B. dem Bereich der Abfallentsorgung, ist der europarechtliche Einfluss sehr stark spürbar. Die Entsorgung von Abfällen, die weiterverwertet werden sollen, fällt in den Anwendungsbereich der Warenverkehrsfreiheit nach Art. 34 f. AEUV⁴⁰. Somit können Kommunen Überlassungspflichten für gewerbliche Abfälle zur Verwertung nicht geltend machen⁴¹. Auch das Verbot eines Exports solcher Abfälle mit der Begründung, kommunale Anlagen seien nicht ausgelastet, bestimmte Kriterien für die Zulässigkeit einer Verwertung nach nationalem Recht seien nicht erfüllt oder eine ausländische Anlage erfülle nicht die nationalen Umweltstandards⁴². Eine Überlassungspflicht von privaten Abfällen, wie sie § 13 Abs. 1 KrW-/AbfG vorsieht, fällt jedoch nicht in den Anwendungsbereich der Warenverkehrsfreiheit und ist somit weiterhin zulässig. Trotzdem haben nunmehr die gemeindlichen Abfallentsorgungsanlagen mit einer geringeren Auslastung zu kämpfen⁴³.

Neben dem Umweltrecht im engeren Sinne wird auch der Bereich der kommunalen Bauleit- und sonstigen Raumplanung zunehmend durch europäisches Sekundärrecht, insbesondere durch die Umweltverträglichkeitsprüfungs-(UVP)-Richtlinien 85/337/EWG und 97/11/EG sowie durch die Vogelschutzrichtlinie 79/409/EWG und die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH) 92/43/EWG geprägt.

Diese beiden Richtlinien stellen Beispiele für die grenzüberschreitende Betrachtung von Naturräumen dar und können somit als Grundsteine eines gesamteuropäischen Naturschutzrechts bezeichnet werden. Ziel dieser Richtlinien ist es, ein Gleichgewicht einerseits zwischen einem dem Wirtschaftswachstum dienenden, grenzüberschreitenden Flächenverbrauch und andererseits der Erhaltung von Rückzugsräumen für Natur und Mensch herzustellen.

³⁶ Richtlinie 2004/35/EG vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABl. L Nr. 143/56.

³⁷ Schink, UPR 2005, S. 281 ff., 285.

³⁸ Schink, UPR 2005, S. 281 ff., 285.

³⁹ Begriff nach Forsthoff, „Die Verwaltung als Leistungsträger“, 1938.

⁴⁰ Schink, UPR 2005, S. 281 ff., 287.

⁴¹ Schink, UPR 2005, S. 281 ff., 287.

⁴² EuGH, Urt. v. 13.2.2003 – RsC 228/00 -, NVwZ 2003, 455 ff..

⁴³ Schink, AbfallR 2005, S. 50 ff..

Zwar stellen die Gemeinden die Bauleitpläne gemäß § 2 Abs. 1 BauGB in eigener Verantwortung auf, haben aber dabei u.a. folgende europarechtlichen Vorgaben zu berücksichtigen. U.a. haben die Kommunen einen Umweltbericht mit dem in §§ 2 Abs. 4, 2a BauGB festgelegten Inhalt zu erstellen und nach § 2 Abs. 4 S. 1 BauGB die ermittelten Umweltauswirkungen zu beschreiben und zu bewerten. § 2 Abs. 4 S. 2 BauGB verpflichtet die Kommunen ferner dazu, für jeden Bauleitplan festzulegen, in welchem Umfang und Detaillierungsgrad die Ermittlung der Belange für die Abwägung erforderlich ist. Der Umweltbericht ist gemäß §§ 5 Abs. 5, 9 Abs. 8 der Planbegründung beizufügen und schließlich in der Abwägung zu berücksichtigen⁴⁴.

Ebenfalls auf Vorgaben der UVP-Richtlinien beruht § 4c BauGB, wonach die Gemeinden die erheblichen Umweltauswirkungen zu überwachen haben, die auf Grund der Durchführung der Bauleitpläne eintreten (sogenanntes Monitoring).

Eine administrative Überforderung der Kommunen durch die Umweltverträglichkeitsprüfung kann jedoch nicht festgestellt werden⁴⁵. Bereits vor der Umsetzung der UVP-Richtlinie war anerkannt, dass die Gemeinden verpflichtet sind, in der Bauleitplanung das Abwägungsmaterial vollständig zu ermitteln und somit auch Umweltauswirkungen zu berücksichtigen⁴⁶. Insofern hat die UVP-Richtlinie lediglich eine Formalisierung des Verfahrens bewirkt.

Von besonderer aktueller Bedeutung ist ferner das Artenschutzrecht. Hier kam es sogar zu einem Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland, in dessen Gefolge der EuGH 2006 Mängel bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie feststellte⁴⁷. Dies führte im Rahmen der sog. Kleinen Artenschutznovelle 2007 zu einer deutlichen Verschärfung der artenschutzrechtlichen Vorschriften des BNatSchG. Seit dem ist vor der Entscheidung über eine Befreiung von den artenschutzrechtlichen Verboten ein artenschutzrechtlicher Fachbeitrag (oder eine spezielle artenschutzrechtliche Prüfung) erforderlich. In diesem Fachbeitrag sind die Auswirkungen des Vorhabens auf die gemeinschaftsrechtlich und auf die bundesrechtlich besonders geschützten Arten zu untersuchen⁴⁸.

Hier kommt den Kommunen eine besondere Verantwortung zu, in der täglichen Praxis der Bebauung für ausreichend Natur- und Artenschutz zu sorgen (vgl. zur Aufgabe der kreisfreien Stadt als untere Landschaftsbehörde § 8 Abs. 1 LG NRW).

⁴⁴ Schink, UPR 2005, S. 281 ff., 283.

⁴⁵ Schink, UPR 2005, S. 281 ff., 284.

⁴⁶ Hoppe, DVBl. 1977, S. 136 ff.; Hoppe, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 5 Rn. 45 ff., Rn. 48 ff., 62 ff., 70 ff..

⁴⁷ EuGH, Urteil v. 10.01.2006 – Rs. C-98/03.

⁴⁸ Hösch, NUA Nr. 25, 15.

Ein besonders wichtiger Aspekt der Umsetzung der FFH Richtlinie war die Ausweisung von Schutzgebieten, so dass durch deren Umsetzung unmittelbar Teile des Gemeindegebietes in ihrer Beplanbarkeit durch die Gemeinde beschränkt wurden. Der damit einhergehenden Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung muss durch eine verfahrensrechtliche Beteiligung ergänzt werden, damit auch kommunale Interessen weiterhin Berücksichtigung finden: „Setzt der Landesgesetzgeber mit der Ausweisung der FFH-Gebiete und der Europäischen Vogelschutzgebiete Vorgaben des Europäischen Gemeinschaftsrechts um, wird insoweit die landesverfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung verdrängt. Diese Garantie zählt nicht zu den integrationsfesten Prinzipien von Art. 23 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG. Wird die Planungshoheit einer Gemeinde durch überörtliche Planung berührt, so ist dies allerdings nur dann gerechtfertigt, wenn die Gemeinde zuvor angehört wurde und die Einschränkung der Planungshoheit durch überörtliche Interessen von höherem Gewicht geboten ist. Gemeinschaftsrechtlich eröffnete Entscheidungsspielräume sind gemeindefreundlich zu nutzen⁴⁹.“ Soweit die oben genannten Richtlinien drittschützende Wirkung auch gegenüber anderen Gemeinden entfalten, kann sich daraus in Verbindung mit Art. 28 Abs. 2 GG eine Klagebefugnis von Gemeinden ergeben, die gegen Bauvorhaben in ihrer Umgebung vorgehen wollen. Auch Grenzgemeinden eines Nachbarstaates können sich dann auf die drittschützende Wirkung berufen⁵⁰.

Verschiedentlich ist die Frage formuliert worden, ob nicht die FFH- sowie die Vogelschutzrichtlinie einen zu weitgehenden Umweltschutz erzwingen und damit Gestaltungsspielräume der Gemeinden zu sehr einschränken⁵¹. Die Tatsache, dass manche Gemeinden zu einem Drittel oder zu einem noch größeren Teil in Vogelschutz- (vgl. § 31 BnatSchG, §§ 48a ff. LandschaftsG NRW) oder FFH-Gebieten (vgl. §§ 23 ff. BnatSchG) liegen oder dass gerade die sich für Industrieansiedlungen oftmals besonders anbietenden Flussniederungen in Schutzgebieten liegen, engt in der Tat den kommunalen Handlungsspielraum spürbar ein⁵². Allerdings ist nicht außer Acht zu lassen, dass die Auswahl solcher Schutzgebiete letztlich den Mitgliedstaaten obliegt und auch das Ergebnis einer Verträglichkeitsprüfung nicht von Brüssel bestimmt wird. Somit ist die beobachtete starke Einschränkung kommunaler Gestaltungsspielräume oftmals zumindest keine zwingende Folge europäischer Richtlinien.

⁴⁹ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 11.07.2005 – N 25/04 – juris.

⁵⁰ BVerwG, Urteil vom 16.10.2008 – 4 C 3.07 – Städte- und Gemeinderat 2008 Nr. 12, 37.

⁵¹ *Düppenbecker/Greiwing*, UPR 1999, S. 173 ff., Schink, UPR 2005, S. 281 ff., 285.

⁵² *Schink*, UPR 2005, S. 281 ff., 285.

5. Beispiel Vergaberecht

Das Vergaberecht enthält Regeln über die Vergabe öffentlicher Aufträge. Das heißt: es regelt, wer Partei eines Vertrages (§§ 145 ff. BGB) mit einem öffentlichen Auftraggeber über einen öffentlichen Auftrag sein darf. Damit schränkt es die grundsätzlich bestehende Vertragsfreiheit ein, um die europäischen Ziele der Wettbewerbs- und Niederlassungsfreiheit ohne Diskriminierungen im Rahmen eines europäischen Binnenmarktes zu fördern.

Das Vergaberecht knüpft an pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden an. Denn die Beschaffung von Gütern oder Dienstleistungen wie etwa ein Schulbau ist ein Teil des Rechts der Gemeinden auf Selbstverwaltung. Bei der konkreten Umsetzung dieser Aufgabe, also das Engagieren eines Architekten, Bautauftragnehmers etc., hat die Kommune als öffentlicher Auftraggeber die Vorgaben des Vergaberechts zu beachten. Obwohl die Kommunen also bei der Beschaffung von Gütern oder Dienstleistungen privatrechtliche Verträge wie einen Architektenvertrag abschließen, setzen sie als Binnenmarktteilnehmer europäisches Recht um.

Hintergrund ist, dass das öffentliche Auftragswesen den Stellenwert eines der maßgebenden Schwerpunkte zur Realisierung eines europäischen Binnenmarktes hat. Die Regelungstiefe sowie die Regelungsdichte durch detaillierte Verfahrens- und Kontrollvorschriften, EU-weite ex-post und ex-ante Bekanntmachungen, Berichts- und Statistikpflichten haben dabei mittlerweile einen hohen Grad erreicht.

Von unmittelbarer rechtlicher Bedeutung für die Errichtung eines europäischen Binnenmarktes (Art. 26, 27 AEUV) sind dabei die Warenverkehrsfreiheit (Art. 28-37 AEUV), die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV), die Niederlassungsfreiheit (Art. 50 AEUV), die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 – 62 AEUV) und die Kapitalverkehrsfreiheit (Art. 63 AEUV).⁵³ Zudem greifen von den Freiheiten abgeleitete Grundsätze wie z.B. der Grundsatz der Gleichbehandlung, der Nichtdiskriminierung, der gegenseitigen Anerkennung, der Verhältnismäßigkeit und der Grundsatz der Transparenz⁵⁴. Die Gemeinden müssen daher bei jeder Vergabe eines Auftrages neben den kommunalen haushaltsrechtlichen Vorgaben, zunächst die grundlegenden Prinzipien des europäischen Wettbewerbs beachten.

Die Vergabe öffentlicher Aufträge ist in Deutschland in zwei große Bereiche unterteilt. Die Rechtsgrundlage für die Vergabe öffentlicher Aufträge richtet sich in Deutschland nach dem Umfang des zu vergebenden Auftrags. Unterhalb eines bestimmten Schwellenwertes⁵⁵ findet seit dem 1.5.2012 das Tariftreue- und Vergabegesetz

⁵³ *Hailbronner*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 40. Aufl. 2009, B 2 I Rn. 1 f.

⁵⁴ Vgl. Erwägungsgrund Nr. 2 der Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31.03.2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge.

⁵⁵ Die Schwellenwerte sind in § 2 der Vergabeverordnung festgelegt. Für Bauaufträge liegt er bei 4.845.000 € (§ 2 Nr. 3 Vergabeverordnung), für Lieferaufträge bei 193.000 € (§ 2 Nr. 2 VgV).

(TVgG) Anwendung. Oberhalb des Schwellenwertes richtet sich die Auftragsvergabe nach den §§ 97 GWB, die eine europaweite Ausschreibung erfordern.

In beiden Bereichen finden sich allerdings europarechtliche Vorgaben, die die Kommunen beachten müssen.

Eine öffentliche Auftragsvergabe unterhalb des Schwellenwertes (5 Mio. €) richtet sich ab dem 1.5.2012 in NRW nach dem Tariftreue- und Vergabegesetz (TVgG). Gemäß § 3 TVgG sind die Kommunen an das Gleichbehandlungsgebot (Abs. 2), an das Gebot der Transparenz (Abs. 3) und an das Gebot der Wirtschaftlichkeit (Abs. 4) gebunden. Das setzt nun auch im nationalen Bereich des Vergaberechts die Beachtung der Binnenmarktfreiheiten voraus. Dabei sind die Warenverkehrsfreiheit (Art. 28-37 AEUV), die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV), die Niederlassungsfreiheit (Art. 50 AEUV), die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 – 62 AEUV) und die Kapitalverkehrsfreiheit (Art. 63 AEUV)⁵⁶ zu beachten. Zudem greifen von den Freiheiten abgeleitete Grundsätze wie z.B. der Grundsatz der Gleichbehandlung, der Nichtdiskriminierung, der gegenseitigen Anerkennung, der Verhältnismäßigkeit und der Grundsatz der Transparenz⁵⁷. Die europarechtlichen Prinzipien sind von den Gemeinden ab dem 1.5.2012 in NRW daher generell zu beachten. Nur die Verfahren zu ihrer Durchsetzung unterscheiden sich noch vom EU-Vergabeverfahren.

Für öffentliche Aufträge, die die Schwellenwerte gemäß § 2 VgV überschreiten, gelten überdies weitere vergaberechtliche Vorgaben (§§ 97 GWB ff.), die auf europäische Vorgaben zurückgehen und eine europaweite Ausschreibung der Leistungserbringung fordern.

Das Europäische Parlament und der Rat haben in der „Richtlinie 2004/18/EG vom 31.03.2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge“ (Vergabekoordinierungsrichtlinie) den Mitgliedstaaten empfohlen, für öffentliche Aufträge, die einen bestimmten Wert überschreiten, gesetzliche Regelungen zu treffen, die die Einhaltung der europäischen Wettbewerbsprinzipien, wie Niederlassungsfreiheit, Warenverkehrsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit einhalten. Die Richtlinie ist dazu in fünf Titel unterteilt: „Definitionen und allgemeine Grundsätze“, „Vorschriften für öffentliche Aufträge“, „Vorschriften im Bereich öffentlicher Baukonzessionen“, „Vorschriften über Wettbewerbe im Dienstleistungsbereich“ und schließlich „Statistische Pflichten, Durchführungsbefugnisse und Schlussbestimmungen“.

Hintergrund ist, dass das öffentliche Auftragswesen den Stellenwert eines der maßgebenden Schwerpunkte zur Realsierung eines europäischen Binnenmarktes hat. Die Regelungstiefe sowie die Regelungsdichte durch detaillierte Verfahrens- und

⁵⁶ Hailbronner, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 40. Aufl. 2009, B 2 I Rn. 1 f.

⁵⁷ Vgl. Erwägungsgrund Nr. 2 der Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31.03.2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge.

Kontrollvorschriften, EU-weite ex-post und ex-ante Bekanntmachungen, Berichts- und Statistikpflichten haben dabei mittlerweile einen hohen Grad erreicht.

Deutschland hat das Vergabeverfahren in dem 4. Teil des bereits bestehenden Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (§§ 97 ff. GWB) normiert. Es ist eröffnet, wenn ein öffentlicher Auftraggeber mit einem Unternehmen einen entgeltlichen Vertrag schließt, welcher Liefer-, Bau- oder Dienstleistungen zum Gegenstand hat, der Auftragswert den maßgeblichen Schwellenwert der von der Bundesregierung ausgegebenen Rechtsverordnung überschreitet (Vergabeverordnung) und keine der Bereichsausnahmen einschlägig ist. Während das GWB den Begriff des öffentlichen Auftraggebers für die Aufträge oberhalb des Schwellenwertes durch die Vorgaben des EU-Rechts bestimmt, ist für Aufträge unterhalb des Schwellenwertes der Auftraggeberbegriff an den Vorgaben des deutschen Haushaltsrechts orientiert und damit institutionell bestimmt⁵⁸. Die Vergabekoordinierungsrichtlinie definiert in Art. 1 Abs. 9 den Begriff des öffentlichen Auftraggebers wie folgt: „Öffentliche Auftraggeber sind der Staat, die Gebietskörperschaften, die Einrichtungen des öffentlichen Rechts und die Verbände, die aus einer oder mehreren dieser Körperschaften oder Einrichtungen des öffentlichen Rechts bestehen.“ Das deutsche Vergaberecht definiert den Begriff des öffentlichen Auftraggebers auf dieser Grundlage in § 98 GWB.

Liegen die Voraussetzungen für die Anwendung des EU-Vergaberechts vor, sind also insbesondere die Schwellenwerte überschritten, so müssen Aufträge der Kommunen europaweit ausgeschrieben werden. Die Richtlinie sowie § 101 GWB kennen dazu vier unterschiedliche Verfahrensformen: das Offene Verfahren, das Nichtoffene Verfahren, den Wettbewerblichen Dialog und das Verhandlungsverfahren. Die Verfahren entscheiden über den Kreis der an einer Ausschreibung teilnehmenden Unternehmen⁵⁹. Im Offenen Verfahren können alle interessierten Unternehmen ein Angebot geben, während im Nichtoffenen Verfahren nur die von dem öffentlichen Auftraggeber aufgeforderten Bewerber ein Angebot abgeben können.

Ein wettbewerblicher Dialog ist ein Verfahren zur Vergabe besonders komplexer Aufträge durch Auftraggeber nach § 98 Nr. 1 bis 3, soweit sie nicht auf dem Gebiet der Trinkwasser- oder Energieversorgung oder des Verkehrs tätig sind, und § 98 Nr. 5. In diesem Verfahren erfolgen eine Aufforderung zur Teilnahme und anschließend Verhandlungen mit ausgewählten Unternehmen über alle Einzelheiten des Auftrags. Verhandlungsverfahren sind Verfahren, bei denen sich der Auftraggeber mit oder ohne vorherige öffentliche Aufforderung zur Teilnahme an ausgewählte Unternehmen wendet, um mit einem oder mehreren über die Auftragsbedingungen

⁵⁸ Dausen, EU-Wirtschaftsrecht, 27. EL 2010, H IV Rn. 3.

⁵⁹ Vgl. Freiberg, Der neue EU-Vertrag – Die wesentlichen Inhalte des Vertrages von Lissabon und ihre Konsequenzen für das deutsche Recht, 2010, S. 35.

zu verhandeln. Ein öffentlicher Auftrag muss außerdem bekannt gemacht werden (Art. 36 Abs. 1 Richtlinie 2004/18/EG).

Dabei bestehen für die Kommunen als Auftraggeber hohe Anforderungen, um ein angemessenes Leistungsverzeichnis zu erstellen. Die Kommunen müssen ihre Zuschlagskriterien vor der Ausschreibung nach den Voraussetzungen des Art. 2 der Richtlinie 2004/18/EG aufstellen. Daher müssen sie alle Wirtschaftsteilnehmer gleich und nicht diskriminierend behandeln und in transparenter Weise vorgehen. Zudem müssen die Kriterien erforderlich und gegenüber der Wettbewerbsfreiheit der Bieter angemessen sein. Das ist der Fall, wenn sie sich aus den Grundsätzen des freien Warenverkehrs, der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit messen lassen können⁶⁰. Den Zuschlag erhält dann das „wirtschaftlichste Angebot“. Dieser Begriff ist einer der wichtigsten unbestimmten Rechtsbegriffe des Vergaberechts, den die Kommunen unter Berücksichtigung der europarechtlichen Prinzipien auslegen müssen.

Europäische Richtlinien, die stets als Auslegungshilfen herangezogen werden können, nennen als Wirtschaftlichkeitskriterien etwa Lieferfrist, Ausführungsdauer, Betriebskosten, Rentabilität, Qualität, Ästhetik, Zweckmäßigkeit, technischer Wert, Kundendienst, technische Hilfe, Ersatzteilverpflichtungen oder Versorgungssicherheit⁶¹.

Neben den Richtlinien gibt auch die Rechtsprechung des EuGH die Auslegung bestimmter europarechtlicher Vergabebegriffe vor.

Die Europäische Kommission veröffentlicht überdies Leitfäden, die von den Kommunen bei der Umsetzung europäischen Rechts im Blick behalten werden müssen. Beispielhaft ist der „Leitfaden zur Anwendung der Vorschriften der Europäischen Union über staatliche Beihilfen, öffentliche Aufträge und den Binnenmarkt auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse inklusive Sozialdienstleistungen“ vom 07.12.2010 anzuführen. Zum einen erfolgt hierdurch eine Hilfestellung für Kommunen, gleichzeitig fordert es den jeweiligen Sachbearbeiter aber auch dazu auf, Entwicklungen in diesem Bereich aufmerksam zu verfolgen. Dabei bleibt das Vergaberecht in Bewegung, so hat das am 24.04.2009 in Kraft getretene Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts (Vergaberechtsmodernisierungsgesetz) zu weiteren Änderungen im GWB geführt. Nicht zuletzt müssen Kommunen auch bei der Anwendung des Vergaberechts die grundsätzlichen europäischen Wettbewerbsprinzipien der Niederlassungsfreiheit, Warenverkehrsfreiheit und Diskriminierungsfreiheit beachten.

⁶⁰ Freiberg, S. 37.

⁶¹ Schwarze, Die Vergabe öffentlicher Aufträge im Lichte des europäischen Wirtschaftsrechts, EuZW 2000, S. 133 ff., S. 140.

Die starke Einflussnahme europarechtlicher Vorgaben auf das gemeindliche Beschaffungswesen stellt die Kommunen vor neue Probleme. Die Rechtsprechung zur Veräußerung städtischer Grundstücke⁶², zu Inhousegeschäften⁶³ oder zur interkommunalen Zusammenarbeit⁶⁴ zeigt, dass die Gefahr einer Überforderung bestehender kommunale Strukturen aufgrund immer neuer und komplexerer europäischer Vergaberegeln besteht. Neben der von den Kommunen zu beachtenden Rechtsprechung sind neue detaillierte Vorgaben auch für Beschaffungen unterhalb der Schwellenwerte sowie komplizierte neue Verfahren wie Umweltprüfungen, Monitoring etc. anzuführen.

B Das Fördermittelmanagement als Instrument zur Verwirklichung der Ziele der EU

Die Kommunen leisten einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung der politischen Ziele der Europäischen Union und damit zum Gelingen der Europäischen Integration. Zur Umsetzung dieser politischen Ziele stellt die Europäische Union den Mitgliedstaaten und somit auch den Kommunen Fördergelder zur Verfügung. Es gibt viele Fördermöglichkeiten, die für die Kommunen relevant sind. Zu unterscheiden ist jedoch zwischen den Strukturfonds und den thematischen Förderprogrammen.

Die Europäische Union hat unter „Europa 2020“ fünf Kernziele formuliert, die bis zum Jahr 2020 durch die Mitgliedstaaten erreicht werden sollen. Jedes Mitgliedsland hat bereits die fünf Kernziele für den eigenen Nationalstaat konkretisiert.

Die formulierten Kernziele beziehen sich auf

1. Beschäftigung (75 % der 20- bis 64jährigen sollen in Arbeit stehen; in Deutschland: 77 %),
2. Forschung, Entwicklung und Innovation (3 % des BIP der EU sollen für FuE und Innovation aufgewendet werden; in Deutschland 3 %),
3. Klimawandel und Energie (Verringerung der Treibhausgasemission um 20 %, Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien auf 20 %, Steigerung der Energieeffizienz um 20 %; in Deutschland: -14 %, 18 %, 38,30 %),
4. Bildung (Verringerung der Schulabbrecherquote auf unter 10 %, Steigerung des Anteils der 30- bis 34jährigen mit abgeschlossener Hochschulbildung auf mindestens 40 %; in Deutschland: <10 %, 42 %)

⁶² EuGH, 18.1.2007 (C-220/05), NZBau 2007, S. 185 (Stadt Roanne), EuGH 25.3.2010 (C-451/08).

⁶³ = kein EU-Vergaberecht, wenn keine Vergabe an einen anderen Wirtschaftsteilnehmer im Binnenmarkt, sondern an eine städtische Tochtergesellschaft: dazu Voraussetzungen in EuGH, 18.11.1999 (C-107/98), (Teckal), EuGH, 10.9.2009 (C-573/07).

⁶⁴ EuGH, 9.6.2009 (C-480/06), (Stadt Hamburg).

⁶⁵ Hailbronner, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 40. Aufl. 2009, B 2 I Rn. 1 f.

⁶⁶ Vgl. Erwägungsgrund Nr. 2 der Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31.03.2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge.

5. Armut und soziale Ausgrenzung (Die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Menschen soll um mindestens 20 Millionen gesenkt werden; in Deutschland langfristig um 330.000 Menschen).

Nach der Beendigung der Förderphase 2007-2013 werden in der neuen Förderphase die oben genannten Kernziele im Mittelpunkt stehen. Im künftigen EU-Finanzrahmen 2014 – 2020 wird eine enge Verbindung der „Europa 2020“ Strategie mit regionalen Förderschwerpunkten angestrebt.

Die Kommunen haben die Möglichkeit, ihre kommunalen Strategien bis zur neuen Förderphase zu (üb)erarbeiten und sich inhaltlich vorzubereiten. Dies setzt aber voraus, dass die Kommunen für sich die Entscheidung treffen müssen, ob und in welcher Form die Europaarbeit in das kommunale Handeln eingebettet wird.

Die Gewährung von Fördermitteln erfolgt im EU-rechtlichen Bereich unter Beachtung der Werte und Ziele der Art. 2 und 3 Abs. 1 EUV. Die antragstellende Gemeinde muss daher mit einer Förderung Ziele des Art. 3 Abs. 1 EUV verbinden, etwa die Förderung des Rechts auf Leben gemäß Art. 2 Grundrechtecharta und des Rechts auf Achtung der Wohnung gemäß Art. 7 Grundrechtecharta bei einer Stadtteilsanierung.

Bei einer Mischfinanzierung aus verschiedenen nationalen Fördertöpfen und einem EU-Fonds muss beachtet werden, dass sich die Ermessensentscheidungen für die einzelnen Förderbescheide durch die Bezirksregierung an den EU-rechtlichen Förderzielen und Anforderungen an Freiheiten auszurichten haben und nicht an dem eher technisch ausgerichteten deutschen Recht zur Ermessensentscheidung der Verwaltungsbehörde in seinem traditionellen Verständnis als Freiraum für nicht auf Gründe (etwa Bezugnahme auf ein Konzept angemessener Anforderungen) überprüfbare Verwaltungsentscheidungen. Für die EU verfolgt eine Förderung, etwa einer Stadtteilsanierung, ein Freiheitsziel, nicht nur ein technisches Bauziel. Die EU sieht daher die Reduzierung von geplanten Fördergeldern aus den nationalen Fördertöpfen bei einer Mischfinanzierung mit EU-Geldern als „Eingriff“ in das Förderziel an, das einer Angemessenheitsprüfung (Bezugnahme auf ein allgemeines Konzept mit rechtmäßigem Ziel, mildestes Mittel, Angemessenheit im Einzelfall) unterzogen werden muss und daher der Begründungspflicht der bewilligenden Körperschaft (etwa Land, vertreten durch die Bezirksregierung) unterliegt⁶⁷.

C Fazit und Ausblick

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass europarechtliche Einwirkungen die Gemeinden in allen drei Aufgabentypen (eigentliche freiwillige und pflichtige

⁶⁷ Vgl. Art. 176 AEUV: Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte. Art. 5 Abs. 4 EUV: Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Art. 3 Abs. 1: Ziel: Förderung der Werte der Union. Art. 2 EUV: Werte, auf die sich die Union gründet: u.a. Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Gleichheit, Wahrung der Menschenrechte.

Selbstverwaltungsaufgaben, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung) treffen und zwar sowohl bei öffentlich-rechtlicher als auch bei privatrechtlicher Tätigkeit der Gemeinden.

Handelt die Gemeinde, wie in den Bereichen des Ausländer- oder Umweltrechts öffentlich-rechtlich, so muss sie europarechtliche Vorgaben im Bereich ihrer Ermessensausübung oder bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe beachten.

Handelt die Gemeinde wie etwa bei der Vergabe öffentlicher Aufträge privatrechtlich, so muss sie vor allem die europäischen Prinzipien der Wettbewerbs-, Niederlassungs- oder Warenverkehrsfreiheit und die sich hieraus ergebenden vergaberechtlichen Vorgaben beachten. Sowohl im öffentlich-rechtlichen als auch im privatrechtlichen Bereich setzt die Kommune damit unmittelbar EU-Recht um.

Das setzt in einem **ersten Schritt** voraus, dass sich die Gemeinde mit den **Werten und Zielen** der EU im Rahmen ihrer Arbeit auseinandersetzt, dass sie die laufende EU-Gesetzgebung verfolgt und dass die nationalen EU-Umsetzungsgesetze in der Praxis im Lichte des EU-Rechts angewandt werden.

Das setzt in einem **zweiten Schritt** voraus, dass die Gemeinde **Daten** zu den Themen erfasst, die von der EU geregelt werden oder deren Regelung zur Diskussion stellt (z.B. Daten zur Ausländerintegration, zum Bildungsmarkt oder zum Arbeitsmarkt).

Daraus ergeben sich folgende EU-rechtliche Anforderungen an die Arbeit der Kommunen:

1. Sie müssen das **nationale Recht, welches das EU-Recht umsetzt, im Lichte der EU-Verträge und der Grundrechtecharta auslegen und anwenden**. Soweit, wie aktuell im Fall der Rückführungsrichtlinie, kein Umsetzungsgesetz vorliegt, müssen sie das EU-Recht unmittelbar anwenden.
2. Sie müssen sowohl bei den Wettbewerben für Verträge im Binnenmarkt als auch bei den öffentlich-rechtlichen Entscheidungen zu EU-Themen **angemessene Anforderungen als Entscheidungsmaßstäbe definieren**.
3. Sie haben **Diskriminierungen aufgrund unangemessener Anforderungen zu vermeiden** und dürfen **nur verhältnismäßige Eingriffe** in vorhandene Rechtspositionen vornehmen, die durch die Grundrechtecharta geschützt sind.

Das Europarecht wirkt sich nicht nur rechtlich, sondern auch faktisch auf die kommunale Praxis aus: Die Zuweisung neuer Aufgaben, die z.T. ebenfalls europarechtlich bedingte Einschränkung wirtschaftlicher Betätigungsmöglichkeiten sowie neue Haftungsregelungen (wie z.B. im Bodenschutzrecht) haben zweifellos auch finanzielle Auswirkungen.

Diese stetig zunehmende europarechtliche Determiniertheit gemeindlichen Wirkens muss mit einer Förderung der europäischen Kompetenz auf der kommunalen Ebene einhergehen⁶⁸.

⁶⁸ Grundlegend hierzu: Von *Alemann/Münch*, Europafähigkeit der Kommunen, 2006.

Kurz gesagt: Europa hat sich in den letzten dreißig Jahren grundlegend geändert, der Staatenbund der Anfangsjahre hat sich ein hoch integriertes Rechtssystem gegeben und seine Fördermittelpolitik zu einem sehr differenzierten Handlungsinstrument schon für die lokale und kommunale Ebene entwickelt. Darauf muss sich auch auf kommunaler Ebene die Europaarbeit in ihren Strukturen einstellen, die häufig noch aus den 80er Jahren stammen.

Die Förderung der europäischen Kompetenz auf der kommunalen Ebene verlangt als erstes eine Veränderung in der Wahrnehmung der Europaarbeit sowie der ihr zugeschriebenen strukturellen Bedeutung. Die Kommunen müssen sich ihrer größer werdenden Rolle als Exekutivorgane des EU-Rechtes bewusst werden und der Aneignung der europäischen Rechtssystematik einen hohen Stellenwert einräumen.

Dafür müssen sie sich inhaltlich-konzeptionell, organisations- und personalpolitisch neu aufstellen. Dies bedeutet in erster Linie, dass die bisherige Struktur der kommunalen Europaarbeit, die noch den alten EWG-Vertrag vor Augen hatte, ihre Funktion und ihre Aufgabenbereiche im Hinblick auf den wesentlich stärker integrierten Zustand der EU, ihres Rechtsraumes und der neuen Förderpolitik neu definiert werden muss.

Auch vor dem Hintergrund der Haushaltskonsolidierungsdebatten in den Kommunen in NRW ist und kann sich die strukturell-organisatorische Stärkung der kommunalen Europaarbeit als ein nützliches Instrument erweisen. Gerade die Teile der Europaarbeit, die als „freiwillige Aufgabe“ definiert werden, können durch Akquisition von Fördermitteln auch einen Beitrag zur Konsolidierung des Haushaltes leisten.

Die Europaarbeit einer Kommune hat eine Querschnittsfunktion. In ihr müssen alle EU-relevanten Informationen sowie Aktivitäten koordiniert und gebündelt werden. Dies betrifft genauso die Beteiligung an Förderprogrammen, die mit einer Professionalisierung und Spezialisierung der Mitarbeiter für die Antragsstellung einhergehen muss. Dadurch werden nicht nur die Chancen am Fördermittelwettbewerb erhöht, sondern auch eine koordinierte Vorgehensweise sowie Übersichtlichkeit gewährleistet, die zu mehr Transparenz beitragen wird.

Aber die Bündelung von Kompetenz an einer Stelle reicht nicht, die Europastelle muss sich kompetente Ansprechpartner in den Fachbereichen heranziehen, die ihrerseits für ihre Fachlichkeit das relevante europäische Recht beherrschen und die Möglichkeiten der Förderpolitik aktiv selber nutzen, aber eben mit Hilfe der Dienstleistung einer schlagkräftigen Europakopfstelle.

Auch die Europe-Direct-Zentren können in diesem Kontext betrachtet werden. Das Vorhandensein solcher Zentren hat vielfältigen Nutzen für die Kommunen. Diese in erster Linie mit Informations- und Beratungsfunktion betrauten Zentren haben durch ihre EU-weite Vernetzungsstrukturen die Möglichkeit, europäische Projektpartner gezielt zu ermitteln.

Kommunen, die über Europe-Direct-Zentren verfügen, haben ein Alleinstellungsmerkmal. Denn insgesamt existieren in der Europäischen Union 480 Einrichtungen, davon 55 in Gesamtdeutschland und 11 in Nordrhein-Westfalen. Die enge Zusammenarbeit mit den EU-Vertretungen in Deutschland und mit den zuständigen EU-Abgeordneten führt zur besseren Vertretung der kommunalen Interessen. Darüber hinaus eröffnen die Europe-Direct-Zentren gerade den finanzschwachen Kommunen neue und wichtige Handlungsspielräume, wenn es zum Beispiel um Vermittlung von Europakompetenzen geht.

Neben der bisher definierten und praktizierten Europaarbeit wie Fördermittelakquise, Fördermittelberatung und Ausbau von aufgabenrelevanten Vernetzungsstrukturen muss die Arbeit auf weitere Standbeine aufbauen. Insbesondere der Aufbau von Beobachtungs- und Folgeabschätzungssystemen für die Bereiche Politik, Wirtschaft und Gesetzgebung sind von großer Bedeutung für die Kommunen. Durch diese Beobachtungs- und Folgeabschätzungssysteme können die Ergebnisse der EU-Entwicklungen gezielt an die Adressaten weitergeleitet und notwendige Handlungsempfehlungen ausgesprochen werden.

Dies führt dazu, dass sich die Kommunen rechtzeitig inhaltlich-konzeptionell und personalpolitisch auf die kommunalen Auswirkungen dieser Entwicklungen vorbereiten können. Diese Schritte sind insbesondere für den Erhalt der Handlungsfähigkeit der Kommunen unumgänglich.

An diesem Punkt ist auch die interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Europaarbeit besonders wichtig, da dadurch eine Spezialisierung der Kenntnisse für alle gewinnbringend erreicht werden kann, die eine Kommune alleine gar nicht mehr schaffen würde.

Die Staatskanzlei in Düsseldorf erwägt im Jahr 2012 mit einem „Leitprogramm zur Stärkung europaaktiver Kommunen“ zu beginnen. Kreise und Kommunen sollen für ihre Europaarbeit ausgezeichnet werden. Die Auszeichnung der Landesregierung soll das besondere europäische Engagement von Kommunen in Nordrhein-Westfalen nachhaltig anerkennen, langfristig einen Anreiz für alle Kommunen in Nordrhein-Westfalen schaffen, ihre kommunalen europäischen Aktivitäten zu stärken und den Erfahrungsaustausch der Kommunen zu europäischen Aktivitäten fördern. Diese Initiative wäre sicherlich ein erster Schritt, zum einen den Kommunen einen Anreiz zu geben, in ihre Europaarbeit zu investieren, und zum anderen auch nach außen sichtbar zu machen, in welchen Kommunen Europaarbeit bereits „groß geschrieben wird“ und wo es hingegen noch Verbesserungsbedarf gibt.