

OSNABRÜCK
JEAN MONNET CENTRE
OF EXCELLENCE IN EUROPEAN STUDIES



Dominik Vorholt

Untersuchung von Europäisierungsprozessen
in der kommunalen Praxis

Osnabrück JMCE Award Series Nr. 06 (2012)

Award Series

Osnabrück JMCE Award Series Nr. 06 (2012)

Herausgegeben für das Osnabrück JMCE von

Stefanie Busch, M.A.
Stefanie Stasche, LL.M.

Diese Arbeit wurde ausgezeichnet mit dem JMCE Award 2012 für die beste Masterarbeit,
verliehen am 26. Juni 2012.

Jurymitglieder:
Prof. Dr. Oliver Dörr, LL.M. (London)
Prof. Dr. Chryssoula Kambas
Prof. Dr. Ralf Kleinfeld

© Osnabrück JMCE
Universität Osnabrück
Seminarstr. 33
49069 Osnabrück

JMCE Award Series online unter: <http://repositorium.ub.uni-osnabrueck.de/>

Zitierweise:

Vorholt, Dominik (2012) „Untersuchung von Europäisierungsprozessen in der kommunalen Praxis“, Osnabrück
JMCE Award Series Nr. 06 (2012).

Oktober 2012

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	5
1. Einleitung.....	7
2. Europäisierung.....	9
2.1. Der Europäisierungsbegriff.....	9
2.2. Bandbreite der Europäisierungsforschung.....	9
2.3. Europäisierung als methodisches Konzept.....	10
2.3.1. Das Konzept von Knill und Lehmkuhl.....	10
2.3.3. Das Konzept von Radaelli.....	12
2.4. Europäisierung im Zusammenhang der vorliegenden Arbeit.....	12
3. Die kommunale Ebene.....	13
3.1. Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland.....	13
3.2. Kommunale Aufgabenstruktur.....	14
3.3. Der politische Aufbau der Kommunen: Polity, Politics, Policy.....	14
3.3.1. Kommunale Polity.....	15
3.3.2. Kommunale Politics.....	16
3.3.3. Kommunale Policy.....	16
4. Kommunen im europäischen Kontext.....	18
5. Kommunalpolitik – ein vernachlässigtes Forschungsfeld?.....	20
6. Fragestellung, Thesen und methodisches Vorgehen.....	21
6.1. Fragestellungen.....	21
6.2. Institutionalischer Ansatz.....	21
6.3. Thesen.....	22
6.4. Methodisches Vorgehen.....	23
6.5. Begründung für die in der Fallstudie zu betrachtende Kommune & Gegenstand der Fallstudie.....	24
7. Die Stadt Haltern am See.....	26
7.1. Rahmendaten.....	26
7.2. Kommunale Aufgabenerledigung.....	27
8. Untersuchung der Politikfelder in Haltern am See.....	29
8.1. Europäisierung im Bereich des Baurechts.....	29

8.1.1.	Umweltverträglichkeitsprüfung	30
8.1.2.	EAG Bau von 2004 – einheitliche Umweltprüfung.....	31
8.1.3.	Handhabung auf kommunaler Ebene	32
8.1.4.	Format der Europäisierung	34
8.1.5.	Fazit	36
8.2.	Zugang zu Umweltinformationen	36
8.2.1.	Inhalt der Richtlinie und Umsetzung in Deutschland.....	37
8.2.2.	Unterschiedliche Rechtstraditionen – Zögerliche Umsetzung	37
8.2.3.	Handhabung auf kommunaler Ebene	38
8.3.	Dienstleistungsrichtlinie und Einheitlicher Ansprechpartner.....	40
8.3.1.	Dienstleistungsbegriff	41
8.3.2.	Inhalt der Richtlinie.....	41
8.3.3.	Der Einheitliche Ansprechpartner	42
8.3.4.	Normenscreening	46
8.3.5.	Einheitliches Datenformat	46
8.3.6.	Format der Europäisierung.....	47
8.3.7.	Fazit	48
8.4.	Liberalisierung im Vergaberecht	48
8.4.1.	Europäische Vorgaben	49
8.4.2.	Rolle des EuGH.....	49
8.4.3.	„Inhouse“-Problematik.....	50
8.4.4.	Kommunale Betroffenheit	50
8.4.5.	Format der Europäisierung.....	51
8.4.6.	Fazit	52
9.	Weitere Beobachtungen	53
9.1.	Die kommunale Finanzlage: eine besondere Herausforderung	53
10.	Schlussfolgerungen	55
10.1.	Auswirkungen auf das lokale politisch-administrative System	55
10.1.1.	Kommunale Polity	55
10.1.2.	Kommunale Politics.....	57
10.1.3.	Kommunale Policy.....	58
10.2.	Überprüfung der Thesen.....	58
10.3.	Weitere Schlüsse	59
11.	Fazit.....	61
	Literaturverzeichnis	64
	Anhang.....	70
	Anhang 1: Interview mit Matthias Steck, Dezernent D in der Stadtverwaltung Haltern am See..	71

Abkürzungsverzeichnis

AdR	Ausschuss der Regionen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGS	Ausschuss für Generationen und Soziales
Art.	Artikel
AZ	Aktenzeichen
BauGB	Baugesetzbuch
BW	Baden-Württemberg
BVA	Bau- und Verkehrsausschuss
CAP	Centrum für Angewandte Politikforschung
CDU	Christlich-Demokratische Union
DLR	Dienstleistungsrichtlinie
EA	Einheitlicher Ansprechpartner
EAG	Europaanpassungsgesetz
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EuGH	Europäische Gerichtshof
FDP	Freie Demokratische Partei
FFH	Flora-Fauna-Habitat
GG	Grundgesetz
GO	Gemeindeordnung
HFA	Haupt- und Finanzausschuss
HWK	Handwerkskammer
IHK	Industrie- und Handelskammer
NRW	Nordrhein-Westfalen
ÖÖP	Öffentlich-Öffentliche Partnerschaft
ÖPP	Öffentlich-Private Partnerschaft
RPA	Rechnungsprüfungsausschuss
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SSKA	Schul-, Sport- und Kulturausschuss
StEA	Stadtentwicklungsausschuss
StGB	Städte- und Gemeindebund
TOP	Tagesordnungspunkt
UA	Umweltausschuss
UIG	Umwelteinformationsgesetz
UP	Umweltprüfung
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung

WA	Wahlausschuss
WPA	Wahlprüfungsausschuss

1. Einleitung

„Der Erfolg europäischer¹ Politik“, so formuliert es die EU-Kommission in einem Beitrag von 2006, „entscheidet sich nicht zuletzt in den Städten und Gemeinden“ (EU-Kommission 2006: 1). Für die Bürger² der Staaten Europas bildet die eigene kommunale Umgebung den Lebensmittelpunkt. In ihrer Vielseitigkeit prägen die Kommunen, seien es Großstädte³ oder kleinere Städte und Gemeinden, die Menschen. EU und die Kommunen sind dabei nicht so weit voneinander entfernt, wie es zunächst den Anschein erwecken mag – sie bilden keine separaten Sphären. Die voranschreitende europäische Integration hat starke Auswirkungen auf die Arbeit der Kommunen. Nach Schätzungen des Städte- und Gemeindebundes beträgt der EU-Einfluss auf für die Kommunen wichtigen Normen zwischen 60 und 80 Prozent (EU-Kommission 2006: 8). Hinzu kommt, dass beispielsweise in Nordrhein-Westfalen seit 2005 gezielt auf die Kommunalisierung von Aufgaben abgestellt wird (Burgi 2007: 115) und sich die beiden Sphären immer stärker annähern.

Seit den 1990er Jahren beschäftigt sich die Forschung verstärkt auch mit den Auswirkungen europäischer Politik auf die nationale und, in deutlich kleinerem Umfang, subnationale Ebene. Dieser Strang der Politikwissenschaft grenzt sich zur klassischen *Integrationsforschung*⁴ ab und setzt als *Europäisierungsforschung* einen neuen Fokus: nicht europäische Institutionen oder Prozesse stehen im Vordergrund, sondern deren Auswirkung auf Vorgänge innerhalb der Mitgliedsstaaten. Das Spektrum der Untersuchung von Europäisierungseffekten wird stetig erweitert und zahlreiche Studien befassen sich mit einer großen Bandbreite an Themen. Hierzu gehören theoretisch-analytische ebenso wie empirische Arbeiten. Jedoch ist auch hier eine verstärkte Auseinandersetzung mit den Prozessen unterhalb der bundesstaatlichen Ebene bisher ausgeblieben; die lokale Ebene wird fast völlig ausgeblendet.

Die vorliegende Arbeit will hier ansetzen und einen Beitrag dazu leisten, dieses vernachlässigte Forschungsfeld aufzuarbeiten. Da es wenig Sekundärliteratur zur Europäisierung kommunaler Prozesse gibt, soll im Rahmen einer Fallstudie die Stadt Haltern am See in Nordrhein-Westfalen beispielhaft untersucht werden. Im Vorfeld wurden vier größere Einflussbereiche europäischer Politik auf das lokale politisch-administrative System⁵ der Stadt eingegrenzt. Hierbei werden die drei Ebenen (*Polity*⁶, *Politics*⁷, *Policy*⁸) als abhängige Variable betrachtet, während die Prozesse der

¹ „Europäisch“ und „Europa“ wird in der vorliegenden Arbeit hauptsächlich mit dem Begriff der „Europäischen Union“ synonym verwendet.

² Sämtliche Berufsbezeichnungen und Begriffe wie „Bürger“ werden in dieser Arbeit geschlechtsneutral verwendet.

³ Nach dem Übereinkommen der Internationalen Statistikkonferenz von 1987 wird „Großstadt“ mit über 100.000 Einwohnern definiert.

⁴ Prominente Ansätze wären hier der Intergouvernementalismus, Neo-Funktionalismus oder Multi Level Governance.

⁵ Der Begriff ist von Pfisterer (2009) entnommen und wird verwendet, da in der vorliegenden Arbeit eine besondere Rolle der administrativen Strukturen angenommen wird.

⁶ *Polity* ist ein Kürzel für den Handlungsrahmen der Politik, innerhalb dessen sich *Policy* und *Politics* bewegen. Neben der kodifizierten Verfassung gehören zur *Polity* die politische Kultur und typische Orientierungs- und Verhaltensmuster der Gesellschaft (Rohe 1994: 28).

Europäisierung die beeinflussende, unabhängige Variable darstellen. Es wird nicht unterstellt, dass die Europäisierung auf einer bestimmten Ebene besonders starke Einflüsse hinterlässt, sondern vielmehr ergebnisoffen untersucht, wo und inwiefern überhaupt Europäisierungseffekte feststellbar sind und welche Akteure eine Rolle spielen. Hierbei stehen zwei Forschungsfragen im Vordergrund:

- Auf welchen Ebenen des lokalen politisch-administrativen Systems lassen sich Europäisierungsprozesse feststellen?
- Wie laufen diese Prozesse ab und welche Folgen haben sie?

Um diese Fragen zu beantworten, werden folgend zunächst der Stand der Europäisierungsforschung und der Aufbau der kommunalen Ebene erläutert, bevor sich eine Fallstudie der Stadt Haltern am See mit einzelnen ausgemachten Sachverhalten auseinandersetzt.

⁷ *Politics* ist ein Kürzel für den konflikthaften Prozess die Auseinandersetzung um Machtanteile. *Politics* liegt immer dann vor, wenn gesellschaftliches Handeln unter dem Zwang auf Rücksichtnahme auf andere Akteure steht und noch fehlende Zustimmungsbereitschaft besteht (Rohe 1994: 28).

⁸ *Policy* ist ein Kürzel für die inhaltliche Dimension von Politik. Inhaltliche Handlungsprogramme, die von politischen Akteuren und Instanzen verfolgt werden, sowie Resultate von politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen. Vgl. Rohe (Rohe 1994: 28).

2. Europäisierung

2.1. Der Europäisierungsbegriff

Mit dem Voranschreiten der politischen und ökonomischen Integration entwickelte die Forschung verschiedene Ansätze zur Untersuchung der europäischen Prozesse. Sie bilden das weite Feld der Integrationsforschung. „Die Forschung zur europäischen Integration“, so formulierten es Knill und Lehmkuhl hierzu im Jahr 2000, „hat sich bislang primär mit den Entwicklungen der supranationalen Ebene befasst. [...] Die Auswirkungen [...] auf die Politikgestaltung und institutionelle Strukturen der Mitgliedsstaaten sind hingegen nur wenig erforscht worden“ (Knill und Lehmkuhl 2000: 19). So befassen sich nun seit den 1990er Jahren verschiedene Analysen mit den Auswirkungen der europäischen Prozesse auf die nationalen Strukturen der Mitgliedsstaaten. Dieser Forschungsansatz umfasst einen bedeutenden Teil der Europäisierungsforschung. Es geht um die „mechanisms of change“ (Radaelli 2000: 1) und eine „European logic of behaviour“ (Börzel 1999: 5). Claudio Radaelli definiert Europäisierung als:

„a) construction, b) diffusion and c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, „ways of doing things“, shared beliefs and norms first defined and consolidated in the making of EU decisions and then incorporated in the logic of domestic discourses, identities, political structures and public policies.“ (Radaelli 2000: 4).

Gleichzeitig weist Radaelli jedoch auf die Gefahr einer Begriffsüberdehnung („Concept Stretching“) hin (Radaelli 2000: 1). Dies ist ein durchaus ernstzunehmender Hinweis: Nicht nur innerhalb der politikwissenschaftlichen Literatur wird der Begriff teils nicht einheitlich verwendet – oftmals synonym mit dem Integrationsbegriff – auch in der Rechts- und Verwaltungswissenschaft ist der Europäisierungsbegriff gängig. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird auch auf juristische Sekundärliteratur zurückgegriffen, sodass der juristische Europäisierungsbegriff nicht zu vernachlässigen ist. Er bezeichnet die Normenprägung nationaler Gesetzgebung durch die EU, sowie den Einfluss des Europäischen Gerichtshofes (Burgi 2007: 117).

Radaellis Definition, die einen *top-down*-Prozess beschreibt, fügt Beate Kohler-Koch auch eine *bottom-up*-Perspektive hinzu: Sie weist auf die „Erweiterung des Wahrnehmungshorizontes und des politischen Handlungsspielraumes um die Europäische Dimension“ (Kohler-Koch 2000: 20) hin. Weiterhin weist Kerry Howell auf eine horizontale Perspektive hin, welche Diffusionsprozesse unter den Mitgliedsstaaten bezeichnet (Howell 2004). Somit ergibt sich eine „Dynamik der wechselseitigen Beeinflussung“ (Börzel 2002: 193).

2.2. Bandbreite der Europäisierungsforschung

Betrachtet man den Stand der Europäisierungsforschung, so ergibt sich eine vielfältige Bandbreite:

Forscher wie Kritzinger und Michalowitz („Party Positions Changes through EU Membership?“, 2005), Ladrech („Europeanization and political parties“, 2000) oder Mair („The Limited Impact Of Europe On National Party Systems“, 2000) befassen sich etwa mit der Europäisierung von Strukturen in Verwaltung und Politik im *polity*-Bereich. Im Zentrum ihrer Arbeit stehen Parteien und politischen Ideologien. Sie setzen sich etwa mit den nach der EU-Erweiterung von 1995 hinzugekommenen Ländern und deren Parteistrukturen auseinander oder untersuchen, inwiefern es Rückkopplungen von EU-Seite auf nationale politische Systeme gibt. Mit der Europäisierung der *politics* befassen sich Untersuchungen beispielsweise zu der Prägung von Interessengruppen und deren Handeln unter EU-Einfluss (vgl. Eising und Kohler-Koch 2005 oder Imig und Tarrow 2001). Einen bedeutenden Teil der Europäisierungsliteratur bilden Studien zur Europäisierung einzelner *Policies* (vgl. Dyson 2002 oder Benz und Eberlein 1999). Die vorliegende Arbeit betrachtet die Auswirkung einzelner EU-*Policies* auf die kommunale Ebene und fragt danach, ob durch diese Europäisierungseffekte eintreten.

Es wird in Forschung und Praxis auch auf Europäisierungseffekte außerhalb der EU hingewiesen, etwa in den Nachbarstaaten der Union (vgl. Schubert 2007). Während zum Teil darauf verwiesen wird, dass sie EU eine Vorbildfunktion erfüllt und sich die Mitgliedsstaaten anpassen in der Erwartung, eines Tages selbst Mitglied zu werden und wirtschaftlich und politisch zu profitieren (vgl. Schimmelfennig 2009), beschäftigen sich andere mit der historischen Basis und der Bruchlinie in den (ehemaligen) Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas und leiten eine kulturelle Verbundenheit zwischen ihnen und den Kernstaaten der EU hin (Schubert 2007: 6 ff.). Dieser Bereich der Europäisierungsforschung ist für die vorliegende Arbeit jedoch nicht von hervorgehobener Bedeutung.

2.3. Europäisierung als methodisches Konzept

Die Europäisierungsforschung entwickelte im Laufe der Jahre verschiedene analytische Methoden, um die Forschungsgegenstände zu untersuchen. Diese eignen sich, um auf die Spezifika der kommunalen Ebene einzugehen. Im Folgenden soll auf einige der relevanten Annahmen und Methoden eingegangen werden, um schließlich zu einem angemessenen und analytisch klaren Muster für die vorliegende Arbeit zu gelangen.

2.3.1. Das Konzept von Knill und Lehmkuhl

Auf inkonsistente und fehlende theoretische Konzeptionen zur Erklärung der Auswirkungen europäischer *Policies* auf die Mitgliedsstaaten weisen Knill und Lehmkuhl ausführlich hin (siehe oben). Sie teilen die bis dato erfolgten Analysen in drei analytische Gruppen ein (Knill und Lehmkuhl 2000: 20 ff.) und leiten daraus Mechanismen zur Integration ab. Sie sollen im Folgenden kurz zusammengefasst werden:

- Institutionelle Vorgaben zur Implementierung: Bei diesem Mechanismus der Europäisierung formuliert der Ministerrat als entscheidender Akteur Rahmenbedingungen, an die sich die Mitgliedsstaaten anpassen müssen. Es findet eine „Umformung“ der nationalen Arrangements statt. Beispiele, die auch die kommunale Ebene nicht unerheblich treffen,

seien insbesondere in der Umwelt- und Sozialpolitik (etwa in neuen Richtwerten oder konkreten Maßnahmen) zu finden.

- Veränderung nationaler *Opportunity Structures*: Die Veränderung der *Opportunity Structures* bezeichnet die Einflussnahme auf die nationalen „Spielregeln“, etwa durch Verschiebung von Macht und Ressourcen innerhalb der Mitgliedsstaaten – und nicht der Instrumente. Dies betrifft insbesondere die Liberalisierungspolitiken der Gemeinschaft und der (negativen) Integration des Marktes.
- Framing nationaler Ideen und Überzeugungen: Der *Framing*-Mechanismus wird von den beiden Autoren als eine informelle, wenn auch zielgerichtete Veränderung des kognitiven Inputs innerhalb der mitgliedstaatlichen Akteure verstanden. Hierbei verändern Ideen der Europäischen Union nationale Reformvorhaben, ohne einen rechtlichen Rahmen zu setzen.

Das von Knill und Lehmkuhl vorgestellte Konzept zur Analyse von Europäisierungsprozessen wird in der Forschung durchaus kritisch gesehen. So weist etwa Lenschow darauf hin, dass die einzelnen Mechanismen wenn überhaupt nur sehr selten in ihrer Reinform auftreten (Lenschow 2010: 1). Darüber hinaus eignet sich der Analyserahmen zwar für *top-down*-Prozesse, kaum aber für *bottom-up*-Analysen.

2.3.2. *Misfit als Variable*

In der Literatur wird auf den Übereinstimmungsgrad von EU-Vorgaben und nationalen Gegebenheiten abgestellt, den sogenannten *fit* oder *misfit* (vgl. Duina 1997). Dieser Ansatz nimmt an, dass es für Europäisierungsprozesse eines gewissen Drucks bedarf. Dieser Druck darf jedoch auch nicht so groß sein, dass er einen Widerstand unter den nationalen umsetzenden Akteuren hervorruft. Dieser würde Europäisierung erschweren. In der Literatur wird das *misfit*-Argument als alleinige Erklärung jedoch bezweifelt (vgl. von Börzel und Risse 2000 oder Knill und Lenschow 2001); vielmehr müssten andere Faktoren wie etwa die Anzahl der Vetospieler berücksichtigt werden (Börzel und Risse 2000).

Es scheint sich in der Forschung die Auffassung durchgesetzt zu haben, dass der *Misfit*-Ansatz ausschließlich auf den Bereich der positiven Integration anzuwenden sei, da nur hier „die EU mittels Hierarchie einen deutlich erkennbaren Anpassungsdruck auf den Nationalstaat ausübt“ (Axt et al.: 143). Im Bereich der negativen Integration fehle dieser, so die Annahme. Für die vorliegende Arbeit spielt das *misfit*-Argument durchaus eine Rolle, insbesondere mit Blick auf das institutionelle Gefüge im lokalen politisch-administrativen System (*institutioneller misfit*). Es soll jedoch nicht als einziger erklärender Faktor herangezogen werden. Kontextuelle Faktoren sollen gleichberechtigt mit untersucht werden. Weitere erklärende Variablen, welche europäisierungsfördernd oder europäisierungshemmend sein könnten, ergeben sich aus den darzustellenden spezifischen Strukturen des lokalen politisch-administrativen Systems.

2.3.3. Das Konzept von Radaelli

Das von Claudio Radaelli aufgestellte Europäisierungskonzept hat den Anspruch, die Europäisierungsprozesse umfassend zu rastern. Radaelli differenziert zwischen *Domains of Europeanization and types of change*, *Mechanisms* und *Key intervening variables* (Radaelli 2001: 11). Er stellt klar, dass zunächst einmal das Feld, die *Domain* ausgemacht werden muss, dass europäisiert wird und anschließend die Richtung, den *type of change*.⁹ Anschließend müssten die Europäisierungsmechanismen der EU festgestellt werden und entscheidende Variablen für Art und Richtung der Europäisierung vorgestellt werden. Er geht sowohl auf das Konzept von Knill und Lehmkuhl als auch auf die *capability to fit* ein. Bei den *Domains* unterscheidet er zwischen den *Domestic structures* (eher institutionellen Bereichen), *Structures of representation and cleavages* (Akteuren und gesellschaftlichen Spannungslinien) und *Cognitive and normative structures* (normativen Strukturen). Darüber hinaus macht er als *Domain* auch *Public Policy* aus. Die einzelnen *Domains* werden dann noch in Subkategorien eingeteilt. Die Richtung der Europäisierung unterscheidet er folgendermaßen:

- *Inertia*: Mit diesem Begriff wird eine verzögerte Umsetzung der europäischen Vorgaben. Dies kann an institutionellen *Misfits* liegen.
- *Absorption*: Alte nationale Strukturen werden eher flexibel an die neuen angepasst.
- *Transformation*: Bei der Transformation werden alte Strukturen direkt durch neue, EU-induzierte Modelle ersetzt.
- *Retrenchment*: Liegt diese Form der Europäisierung vor, so verkehrt sich die Intention ins Gegenteil – die nationalen *Domains* geben sich europaskeptischer als noch zuvor.

Abschließend stellt Radaelli eine Reihe von *key intervening variables* vor, die den Erfolg oder Misserfolg von Europäisierungsprozessen beeinflussen (Radaelli 2001: 15 ff.). Radaellis Konzept ist auf die Europäisierung der ganzen Bandbreite nationaler Strukturen angelegt und nicht in dieser Form auf die kommunale Ebene anwendbar. Er fasst sein Konzept in ein methodisches Raster, welches der Arbeit im Anhang beigefügt ist. Dieses Raster soll im Folgenden Kapitel 6.3. für die Arbeit angepasst werden.

2.4. Europäisierung im Zusammenhang der vorliegenden Arbeit

Wie lassen sich nun die vorgestellten Konzepte für die vorliegende Arbeit in einen schlüssigen Europäisierungsbegriff zusammenfassen?

„Europäisierung“ bezeichnet im Zusammenhang der vorliegenden Arbeit die Veränderung nationaler (hier: kommunaler) Strukturen, Handlungsweisen oder Vorgaben politisch-administrativer Systeme (in den Bereichen *polity*, *politics*, *policy*), die durch die voranschreitende europäische Integration ausgelöst von Institutionen der EU kommt (*top-down*) oder von den nationalen (hier: kommunalen) Akteuren insitutionelle (*bottom-up*) angeregt wird. Hierbei gilt es, bei konkreten EU-Modellen strukturelle Schranken aufseiten der nationalen (kommunalen) Ebene zu überwinden (*misfit*). Sind diese Schranken niedrig, können die Modelle leicht implementiert werden. Sind sie zu hoch, reagieren die Akteure mit Widerstand auf den Anpassungsdruck. In einem Mittelmaß der Weiterentwicklung findet Europäisierung statt.

⁹ Siehe hierzu auch Abbildung 1 im Anhang 3.

3. Die kommunale Ebene

Kommunalverwaltung soll im Folgenden verstanden werden als gebietskörperschaftlich organisierte Selbstverwaltung. Sie verfügt über demokratisch legitimierte Organe, die von Bürgern aus der Kommune besetzt werden, einen räumlichen Wirkungsbereich und eigene Finanzmittel. *De jure* bilden die Kommunen jedoch keine eigene Ebene neben Bund und Ländern (Burgi 2007: 180). Zwar wird ihnen die Selbstverwaltung im Rahmen ihrer Zuständigkeiten von Art. 28 II GG und den jeweiligen Landesverfassungen (etwa Artikel 78 Landesverfassung NRW) garantiert, Aufgaben und Kompetenzen werden ihnen jedoch von den Ländern zugeschrieben und übertragen. Sie befinden sich in einem Zustand beschränkter Eigenständigkeit und so erscheint es „selbstverständlich, dass sich kommunale Entscheidungen innerhalb des gegebenen Mehrebenensystems vollziehen, also nicht unabhängig sind von Entscheidungen auf Bundes-, Landes- und europäischer Ebene“ (Nassmacher 2011: 6). Aus politikwissenschaftlicher Perspektive stellen die Kommunen jedoch durchaus eine eigene zu betrachtende Sphäre dar. Sie gelten als „Schule der Demokratie“ (Detjen 2000: 9) und sind für die Bürgerinnen und Bürger identitätsstiftend.

3.1. Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland

In Deutschland gilt ein sehr ausgeprägtes Verständnis von kommunaler Selbstverwaltung. Es hat in Art. 28 des Grundgesetzes seit 1949 Grundrechtscharakter und ist im horizontalen Vergleich mit den lokalen Ebenen in Europa eine Ausnahme (Burgi 2007: 117). Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern, etwa dem zentralistischen Frankreich, sind die Kommunen mit sehr weit reichenden Freiheiten der Selbstverwaltung ausgestattet und so formuliert auch Dr. Martin Burgi von der Ruhr-Universität Bochum: „Ein Blick auf die Verfassungen anderer Mitgliedsstaaten zeigt, dass nur in wenigen anderen Staaten (z.B. Österreich und Spanien) die kommunale Selbstverwaltung ähnlich stark ausgebildet ist.“ (Burgi 2007: 118).

Das moderne Verständnis von kommunaler Selbstverwaltung in Deutschland wurde in rechtlicher und politischer Sicht durch die Preußischen Reformen zu Beginn des 19. Jahrhunderts begründet (Clark 2007: 334). Die als Gegenreaktion auf Napoleons Expansionszüge und die damit einhergehenden Umwälzungen¹⁰ im Jahre 1808 erlassene Preußische Städteordnung legte erstmals die Gemeinden als Basis der Staatsorganisation fest (Manthey 2006: 351). Die Reformen sind eng mit dem Freiherrn vom Stein und dem preußischen Staatskanzler Karl August von Hardenberg verbunden und gehen über einen reinen Umbau von Verwaltungssystemen weit hinaus: Mit Attributen wie „Freigeist“ und „Gemeinsinn“ sollte das starre gesellschaftliche Klima aufgebrochen werden (Manthey 2006: 352). Das Ehrenamt etablierte sich als Beteiligungsform der Bürger, denen nun erstmals eine gewisse Partizipation an (nicht nur) kommunalen Entscheidungen ermöglicht wurde. Auch wenn die preußischen Reformen sich als Gegenspieler Napoleons betrachteten und sich dezidiert von ihm abgrenzten (Clark 2007: 333 ff.) – die Ergebnisse

¹⁰ nicht nur im militärisch-politischen Bereich, sondern auch im bürgerlich-gesellschaftlichen Bereich durch die Einführung des *Code Civile*, vgl. Clark 2007: 338.

ihrer Arbeit waren eine direkte Antwort auf die Französische Revolution und sind nur in einem europäischen Kontext zu erklären (Manthey 2006: 353). Die Entwicklungen im Preußen des frühen 19. Jahrhunderts bilden die Basis nicht nur für das heutige Verständnis von kommunaler Selbstverwaltung in Deutschland, sondern auch für weite Teile des heutigen politischen und sozialen Systems.

3.2. Kommunale Aufgabenstruktur

Die Kommunen übernehmen heute weite Teile wichtiger staatlicher Aufgaben, etwa in der Bau- oder Sozialverwaltung (Burgi 2007: 122). Sie übernehmen einen erheblichen Teil der Staatsaufgaben, sind aber durch das Recht auf Selbstverwaltung auch frei, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten freiwillige Aufgaben zu übernehmen. Um dies zu ordnen, haben sich zwei Modelle entwickelt, welche die verschiedenen Arten von Aufgaben der Kommunen beschreiben. Die kommunale Aufgabenstruktur in Nordrhein-Westfalen erfolgt nach dem so genannten *monistischen* Modell. Hiernach werden alle von der Kommune erledigten Aufgaben, also auch vom Staat delegierte, als originär kommunal angesehen (Burgi 2007: 122). Im Gegensatz hierzu vertritt das *dualistische* Modell die Einschätzung, dass neben den originären kommunalen Aufgaben staatliche Aufgaben existieren, welche zwar von den Kommunen erledigt werden, die Aufgabenzuordnung jedoch beim Staat liegt (Burgi 2007: 121).

Das *monistische* Aufgabenmodell findet heute in Brandenburg, Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein Anwendung, während das *dualistische* Modell in der Mehrzahl der Bundesländer (Bayern, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen) zur Aufteilung der kommunalen Aufgaben herangezogen wird (Burgi 2007: 130).

Das *monistische* Modell in Nordrhein-Westfalen kennt folgende Unterscheidung der kommunalen Aufgabenwahrnehmung:

- Zu den kommunalen *Pflichtaufgaben* gehören die Bauaufsicht und die Ordnungsverwaltung. Sie werden den Kommunen auferlegt, ohne dass sie in der Umsetzung frei sind.
- Die *pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben* werden den Gemeinden durch Gesetz oder Rechtsverordnung übertragen. Die Gemeinden sind zur Wahrnehmung der Aufgaben verpflichtet, ihnen steht jedoch die Art und Weise der Umsetzung frei. Zu diesen Aufgaben gehören etwa Bauleitplanung, Schulträgerschaft, Abwasserbeseitigung oder Feuerschutz.
- Darüber hinaus gibt es *freiwillige Ausgaben*. Hier sind die Kommunen im Grundsatz frei, ob und wie sie die Aufgaben erledigen. Zu ihnen gehören etwa Gewerbeansiedlung oder Wirtschaftsförderung, im sozialen Sektor die Unterhaltung von Krankenhäusern oder Altenpflegeeinrichtungen oder die Unterhaltung von Musik- oder Volkshochschulen, Bibliotheken, Sportstätten im kulturellen und Freizeitsektor.

3.3. Der politische Aufbau der Kommunen: Polity, Politics, Policy

Im Folgenden soll es darum gehen, die politische Organisation der Kommunen darzustellen. Es sollen die drei Ebenen des kommunalen politischen Systems (*Polity, Politics, Policy*) mit ihren Ei-

genheiten kurz dargestellt werden und anschließend mit dem oben beschriebenen Europäisierungsraaster in Bezug gebracht werden. Bezugsrahmen ist hier der oben beschriebene Europäisierungsansatz von Radaelli. In Anlehnung an Rohe (1994) und andere wird Politik verstanden als die „Verwirklichung von Politik – *Policy* – mit der Hilfe von Politik – *Politics* – auf der Basis von Politik – *Polity*“ (Rohe 1994: 28).

3.3.1. *Kommunale Polity*

Die *Polity*-Ebene der Kommunen, also der strukturelle, formelle und institutionelle Rahmen, weist einige Besonderheiten auf und unterscheidet sich von den sonst in politischen Systemen gültigen Aufteilungen: Die kommunale Ebene gehört, wie bereits herausgestellt, juristisch vollständig zur Landesverwaltung, sie bildet keine eigenständige Ebene des Staatsaufbaus. Es werden jedoch Angelegenheiten der örtlichen Zuständigkeit nach dem Selbstverwaltungsprinzip aus Art. 28 GG eigenständig ausgeführt. Das lokale politisch-administrative System lässt sich erkennbar teilen in die Sphäre der Stadt- oder Gemeindeverwaltung (mit den einzelnen Fachbereichen und Ämtern) und Stadt- oder Gemeinderäten (mit den jeweiligen Fraktionen und Ausschüssen). Der direkt gewählte Bürgermeister ist in Nordrhein-Westfalen gleichzeitig der leitende Verwaltungsbeamte und Vorsitzender des Rates, auch wenn er kein Ratsmitglied ist.¹¹

Der Stadt- oder Gemeinderat als Gremium ist entgegen landläufiger Bezeichnung kein *Parlament* im Sinne eines Gesetzgebungsorganes wie Bundestag oder die Landtage, sondern ein Verwaltungsorgan (Denninger et al 2009). In den Stadt- und Gemeinderäten sind nicht nur die politischen Bundesparteien vertreten, sondern oftmals auch Wählervereine und Bürgerlisten (Burgi 2007: 183). Fraktionsstatus haben in Nordrhein-Westfälischen Kommunen bereits zwei Ratsmitglieder, die sich als solche konstituieren. Die Ausschüsse des Rates als Organteile beschließen Vorlagen und Anträge oder geben Beschlussempfehlungen für die Sitzungen der Stadträte ab.

Den Fachämtern der Stadtverwaltung stehen Amtsleiter vor. Sie werden in Dezernate zusammengefasst und den Dezernenten als kommunalen Wahlbeamten unterstellt. Diese bilden mit dem Bürgermeister den Verwaltungsvorstand, der als Koordinierungsgremium fungiert (Burgi 2007: 183). Zu beachten ist das Verhältnis von Verwaltung und Räten: Gerade in kleinen Kommunen besitzen die Verwaltungen bei der Erstellung von Ratsvorlagen (mit Beschlussentwürfen) einen Kompetenz- und Informationsvorsprung gegenüber den ehrenamtlichen Ratsmitgliedern, die in der Mehrzahl nicht über Erfahrung in der Verwaltung verfügen. Die Verwaltung übernimmt in vielen Bereichen der kommunalpolitischen Praxis das *Agenda Setting*. Auch durch die verhältnismäßig geringe Größe der lokalen politischen Systeme sind oftmals Stadtverwaltungen und Stadträte eng miteinander verwoben. Für die vorliegende Arbeit bedeutet dies, dass die *Domain* der „public administration“, wie sie Radaelli ausmacht (Siehe Abbildung 1 in Anhang 3), vermutlich eine hervorgehobene Rolle spielen wird.

Darüber hinaus gilt in den kreisangehörigen Gemeinden die Rolle der Landkreise zu beachten. Diese nehmen teils Aufgaben für die Kommunen wahr und haben in verschiedenen Bereichen (Unterhalt und Ausbau von Kreisstraßen in den Kommunen, etc.) Zuständigkeiten. Sie bilden außerdem die Behörde der unteren Kommunalaufsicht (Burgi 2007: 183).

¹¹ Bis 1994 gab es in NRW einen gewählten ehrenamtlichen Bürgermeister und einen leitenden Verwaltungsbeamten in Form des Stadtdirektors. Vgl. Burgi 2007: 175.

Es ergibt sich auf der *Polity*-Ebene ein weites Geflecht von lokalen (innerer Aufbau der Kommunen), horizontalen (interkommunale Zusammenarbeit) und vertikalen (Kommunalaufsicht) Strukturen, Institutionen und Hierarchien.

3.3.2. *Kommunale Politics*

Die kommunalen *politics*, also das politische Tagesgeschäft und die Auseinandersetzung über Inhalte kennen wie soeben dargestellt die Akteure des Stadtrates (Ratsmitglieder und Bürgermeister) und der Verwaltung. Hinzu kommt ein breites Maß an Akteuren, die Einfluss auf die Abläufe der Tagespolitik ausüben: Lokalzeitungen und lokale Medien, neben Verwaltung und Ratspolitikern aber insbesondere Vereine, Verbände und Organisationen. Darüber hinaus sind in der Kommunalpolitik oftmals kleine Gruppen oder projektbezogene Bürgerinitiativen aktiv, die sich einem bestimmten Sachverhalt verschrieben haben. Diese Akteure streiten beispielsweise über die Ausgestaltung von Baugebieten, Wirtschaftsförderungsmaßnahmen, Werbesatzungen, Ehrenbürgerschaften. Die kommunalen *politics* umfassen alle Auseinandersetzungen um Themen, die im Bereich des lokalen politisch-administrativen Systems stattfinden.

3.3.3. *Kommunale Policy*

Auf der *Policy*-Ebene werden die Angelegenheiten der kommunalen Selbstverwaltung, die Pflichtaufgaben und die freiwilligen Aufgaben gestaltet und umgesetzt (Nassmacher 2011: 23). Hier treten die kommunalen Akteure auf und betreiben Kommunalpolitik inhaltlich: Von der Mitgestaltung der Bauleitplanung, der Straßenwidmung bis hin zur Erstellung von Sozialplänen geben die Vertreter in Rat und Ausschüssen, gewählte Ratsmitglieder wie Sachkundige Bürger, der Verwaltung Input. Sie setzt im Rahmen ihrer Kompetenzen die Beschlüsse der Stadträte um. Eine Rückkopplung in die Politik ist hierbei stets gegeben – in von den Verwaltungen erstellten Berichts- und Beschlussvorlagen wird die Machbarkeit der Vorschläge geprüft und Beschlussvorschläge werden gemacht. Unterscheidet man nach der oben dargestellten Aufteilung der Pflichtaufgaben, pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und freiwilligen Aufgaben, so lassen sich folgende kommunale Kern-*Policies* ausmachen:

Pflichtaufgaben (Kein Gestaltungsspielraum)	Pflichtige Selbstverwaltungs- aufgaben (Gestaltungsspielraum in Art und Weise der Umsetzung)	Freiwillige Aufgaben (Gestaltungsspielraum weitgehend frei)
<ul style="list-style-type: none"> • Bauaufsicht • z.T. Umweltschutz • Öffentliche Ordnung 	<ul style="list-style-type: none"> • Technische Infrastruktur • Bauleitplanung • z.T. Umweltschutz 	<ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaftsförderung Kulturpolitik • Tourismus Fremdenverkehr • Städtepartnerschaften

Abbildung 1: Kommunale *Policies* nach der Aufgabenstruktur.

Es liegt nahe, dass die Handlungsspielräume in den einzelnen *Policies* für die Kommunalpolitiker unterschiedlich stark ausgeprägt sind. Den wenigsten Entscheidungsspielraum haben sie bei der Realisierung der Pflichtaufgaben. Im Rahmen der Selbstverwaltung können die Akteure über Art und Ausgestaltung der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben freier entscheiden und den größten Spielraum haben sie bei der Realisierung der freiwilligen Aufgaben.

4. Kommunen im europäischen Kontext

Die Kommunen bilden neben der EU, den Mitgliedsstaaten und den Ländern und Regionen einen vierten Pfeiler der Verwaltung und stellen damit eine „unmittelbare Brücke“ (von Alemann 2006: 10) dar zwischen den europäischen Institutionen und den Bürgerinnen und Bürgern Europas. In nahezu jeder Publikation der Europäischen Kommission, die sich mit der Rolle der Kommunen in der EU befasst, wird die enorme Wichtigkeit der kommunalen Ebene für die schiere Existenz der EU betont – „die Kommunen bilden die Basis der EU“ (EU-Kommission 2006: 1). Diesem Pathos steht jedoch eine für die Akteure der kommunalen Ebene insbesondere außerhalb der Großstädte in den Stadträten und Verwaltungen eine große Unsicherheit gegenüber. Es scheint, dass der Anspruch eines „Europas der Kommunen“ (EU-Kommission 2004: 4) und die Realität nicht übereinkommen: Kommunale Akteure sehen sich mit einer Vielzahl von neuen, von der EU initiierten und sich wechselnden Vorgaben und Normen konfrontiert und sind kaum in der Lage, sich eigenständig einen Überblick zur aktuellen Gesetzgebung zu verschaffen (von Alemann 2010: 19). In Bezug auf die Schwierigkeiten bemerkt auch Derenbach: „Eine im Ganzen einheitliche Politikverflechtung ist [...] noch nicht erreicht“ (Derenbach 2007: 94).

Auf die kommunale Ebene wurde in den europäischen Vertragswerken der vergangenen Jahrzehnte zunächst kaum eingegangen; nur in wenigen Artikeln der EG-Verträge wurde ein Bezug hergestellt (etwa beim Kommunalwahlrecht für Unionsbürger in Art. 263 ff. EGV a.F.). Durch den EU-Reformvertrag, den „Vertrag von Lissabon“ wird nun zumindest die kommunale Selbstverwaltung (in Art. 4 II EUV) erstmals europaweit anerkannt, was als Schritt zur Beendigung der „Kommunalblindheit der Verträge“ (Centrum für Angewandte Politikforschung 2009) gewertet wird. Mit dem Reformvertrag wird dem schon vorher de facto anerkannten Ebenencharakter der Kommunen Rechnung getragen: Bereits im „Weißbuch Europäisches Regieren“ von 2001 wird die kommunale Ebene als „faktisch“ anerkannt (EU-Kommission 2001: 13 / 45).

Im politischen System der Europäischen Union erhalten die Kommunen im 1994 etablierten Ausschuss der Regionen (AdR) institutionelle Einflussmöglichkeiten. Die Repräsentation teilen sie sich allerdings mit den Bundesländern, was zu einem häufig kritisierten Missverhältnis zu Ungunsten der Kommunen führt (Zimmermann 2006: 41 ff.).

Die oftmals nur mittelbare Beeinflussung kommunaler Strukturen wird ergänzt durch eine ganze Reihe von Aktivitäten, Programmen und Modellprojekten, welche Vernetzung und Kooperation von Städten fördert. Sie bieten Anreize in Form von konkreter Projektförderung im Rahmen von Strukturprogrammen – in Anbetracht der kommunalen Finanzlage stellen sie eine „willkommene Förderung kommunaler Angelegenheiten“ dar (Börzel und Risse 2000: 45). Die Programme und Aktivitäten sind mit ihrem modellhaften Charakter allerdings in ihrem Umfang quantitativ begrenzt und selektiv; außerdem erscheinen sie typischerweise auf die Probleme großer Städte zugeschnitten (Raza 2001: 60). Kleine und mittlere Städte, das Lebensumfeld der großen Mehrzahl der EU Bürger stehen also nicht unmittelbar im Zentrum der europäischen Aufmerksamkeit.

Bedingt durch ein solches Unverständnis und eine Unsicherheit im Umgang mit neuen Rahmenbedingungen und Verfahrensvorschriften verursachten bereits verschiedene Kommunen Vertragsverletzungsverfahren der EU gegen die Bundesrepublik (Keller 2006: 223 ff.). Durch verschiedene Entscheidungen des EuGH, die entweder durch Vertragsverletzungsverfahren ausgelöst wurden oder von Kommunen oder Kommunalakteuren selbst vor den Gerichtshof gebracht wurden, haben sich kommunale Rahmenbedingungen entscheidend verändert und zum Teil erstmals eindeutig geklärt. Insbesondere im Bereich des EU-Vergaberechts und der Ausschreibung von Aufträgen hatten EuGH-Entscheidungen bisher große Auswirkungen (vgl. Keller 2006: 225 ff.). Die Rolle des EuGH ist demnach in der kommunalen Praxis stets zu berücksichtigen.

5. Kommunalpolitik – ein vernachlässigtes Forschungsfeld?

Wenngleich die EU in vielen ihrer Publikationen zumindest rhetorisch auf die Kommunen eingeht und sie als „Brücke“ zum Gelingen ihrer Politik bezeichnet (EU-Kommission 2006: 6) befasst sich die wissenschaftliche Literatur, insbesondere in der Politikwissenschaft und hier der Europäisierungsforschung, nur in sehr geringem Umfang mit der Thematik. In ihrer Einleitung zu dem Sammelband „Europafähigkeit der Kommunen“ bemerken die Herausgeber Ulrich Von Alemann und Claudia Münch hierzu, die Betrachtung der kommunalen Ebene sei bisher „eigenartig blass“ (Von Alemann und Münch 2006: 16) in der Forschung verblieben. Dem vormals vertretenen „Europa der Regionen“ sei kein „Europa der Kommunen“ (in der Forschung) nachgefolgt. Deutlich formuliert es auch Werner G. Raza von der Universität Wien: „Die Frage der Auswirkungen der Europäischen Integration auf die lokale Ebene [...] gehört zu den vernachlässigten Bereichen der Integrationsforschung.“ (Raza 2001: 58) Die wenigen aktuellen Arbeiten hierzu beschäftigen sich etwa mit dem institutionellen Gefüge der Kommunen im politischen System der EU (etwa Jahn und Derenbach 2006 oder Struve 2006). Selbst auf die Veränderung in kommunalen Politikfeldern angelegte Forschungsprojekte schauen fast ausschließlich auf die Großstädte. So betrachtet etwa Wolf (2006) die Stadt Köln, während ein Forschungsprojekt der Universität Osnabrück sich konkret mit der Europäisierung lokaler Umweltpolitik befasst (Becker, Gräf und Mensen 2009). Zur lokalen Ebene der kleinen und mittleren Gemeinden lässt sich noch weniger finden.

Diese Zusammenhänge zu vernachlässigen bedeutet jedoch, das unmittelbare Lebensumfeld von rund 70% der Einwohner Deutschlands schlicht nicht zu betrachten.¹² In Anlehnung an den Begriff der „Kommunalblindheit der Verträge“ (Centrum für Angewandte Politikforschung 2009) kann also von einer „Kommunalblindheit der Forschung“ gesprochen werden. Somit ergibt sich ein dringender Bedarf, die kommunale Realität insbesondere auch in einem Zusammenhang mit den Prozessen der Europäisierung näher zu betrachten.

¹² Rund 25.000.000 Menschen in Deutschland leben aktuell in Großstädten, während knapp 57.000.000 Menschen in Gemeinden, kleinen und mittleren Städten wohnen. Angaben des Bundesamtes für Statistik.

6. Fragestellung, Thesen und methodisches Vorgehen

6.1. Fragestellungen

Die Kommunen sehen sich, wie oben dargestellt, mit grundlegenden Veränderungen durch die voranschreitende europäische Integration konfrontiert. Diese Veränderungen werden aber von der Forschung bisher nur marginal berücksichtigt und untersucht. Da das Forschungsfeld zur Europäisierung kommunaler Prozesse bisher derartig klein ist, wird vorliegend nicht unterstellt, dass die Europäisierung auf einer bestimmten Ebene (*Polity, Politics, Policy*) besonders starke Einflüsse hinterlässt. Es bietet sich vielmehr an, ergebnisoffen danach zu fragen, wo und inwiefern überhaupt Europäisierungseffekte feststellbar sind und welche Akteure eine maßgebliche Rolle spielen. Es ergeben sich zwei zentrale Fragestellungen für die Arbeit:

1. Auf welchen Ebenen des lokalen politisch-administrativen Systems lassen sich Europäisierungsprozesse feststellen?
2. Wie laufen diese Prozesse ab und welche Folgen haben sie?

Die vorliegende Masterarbeit untersucht den Einfluss von Europäisierungsprozessen auf der Ebene der kleinen und mittleren Kommunen in Deutschland. Hierbei werden die kommunalen Strukturen des politisch-administrativen Systems (*Polity, Politics, Policy*) als abhängige Variable betrachtet, während die Prozesse der Europäisierung die beeinflussende, unabhängige Variable darstellen. Augenmerk soll den Akteuren und Strukturen der kommunalen Ebene gelten. Ziel und Anspruch dieser Arbeit ist es, zu dem kleinen und vernachlässigten Feld der Untersuchung kommunaler Zusammenhänge beizutragen.

6.2. Institutionalistischer Ansatz

Der vorliegenden Arbeit liegt ein institutionelles Verständnis zugrunde, da sie, wie beschrieben, einen Fokus auf das strukturelle Gefüge, den Aufbau und die Rolle von Akteuren der Kommunen legt. Die Erklärungsansätze des Neo-Institutionalismus (vgl. etwa Bulmer 2008) heben die Rolle der Institutionen beim Entstehen von „social and political outcomes“ (Hall und Taylor 1996: 5) hervor und untersuchen das Verhältnis der Akteure (Walter 2006: 29). In der vorliegenden Arbeit wird von einem historischen Institutionalismus ausgegangen, welcher eine gewisse Pfadabhängigkeit im Handeln der Akteure annimmt (Walter 2006: 39). Ein gewählter Entwicklungsstrang engt demnach den Spielraum der „institutionellen Optionen“ (Lehmbruch 2001: 58) ein. Aufseiten der Rechtswissenschaft gilt der auf den Straßburger Verwaltungswissenschaftler Otto Mayer zurückgehende Lehrspruch „Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht“, welcher ebenfalls eine Persistenz bestimmter (rechtlicher) Muster unabhängig von politischen oder verfassungsrechtlichen Umständen annimmt. Ein Wandel von Institutionen wäre demnach nicht ohne weiteres und nur unter bestimmten Umständen möglich. So formuliert Münch: „Die Grenze innerhalb derer Anpassungen möglich sind, wird durch bestehende institutionelle Regeln

vorgeschrieben. Aus diesem Grund sind auch radikale Wandlungen selten zu erwarten. Sollten Anpassungen fundamentale Veränderungen verlangen, ist davon auszugehen, dass dadurch der Rahmen der Handlungsoptionen überschritten wird und es dann zu einer Vetoposition, also einer Nichtanpassung kommt“ (Münch 2006: 63).

6.3. Thesen

Es ergeben sich aus der Sichtung des Materials, der Sekundärliteratur und der theoretischen Ansätze einige Thesen:

1. Die Rolle der Stadtverwaltung im Gefüge des lokalen politisch-administrativen Systems wurde bereits hervorgehoben: Sie übernimmt in den Kommunen zu einem Großteil das *Agenda Setting* und verfügt über einen Wissensvorsprung gegenüber den ehrenamtlich tätigen Kommunalpolitikern. Darüber hinaus setzt sie Entscheidungen um und befasst sich im Rahmen ihrer internen Aufgaben mit einer großen Bandbreite an Themen. Für die vorliegende Masterarbeit wird somit angenommen, dass die von Radaelli ausgemachte *Domain* der „public administration“ eine herausragende Rolle im Umgang mit europäischen Vorgaben spielt und sie am hauptsächlich von Prozessen der Europäisierung betroffen ist.
2. Folgt man der Sichtweise und den Annahmen des historischen Institutionalismus, so ergibt sich in Bezug auf die Arbeit der Verwaltung weiterhin die These, dass sich eine Persistenz der Arbeitsweisen feststellen lässt und bei mit solchen Arbeitsweisen nicht kompatiblen Modellen ein großer *misfit* entsteht. Methodisch wird angenommen, dass bei einem zu hohen *misfit* Europäisierungsprozesse nicht stattfinden können.
3. Das komplexe Geflecht aus Bundes-, Länder- und EU-Recht ist für kommunale Akteure oftmals schwierig zu durchschauen. So erscheint insbesondere das Gemeinschaftsrecht als „fremdes, unübersehbares, wenig verständliches, diffuses und ausuferndes Rechtsgebiet, dessen Zusammenhänge sich nur schwer erschließen, so dass Unsicherheit, Fehlbeurteilung oder schlicht Nichtbeachtung die Folgen im Umgang mit dieser Rechtsmaterie sind“ (Fischer 2006: 106). Durch die ausgeprägte kommunale Selbstverwaltung werden die kommunalen Akteure in Deutschland in besonderer Weise mit dem europäischen Rahmen konfrontiert. Der Einfluss von EU-Gesetzgebung auf die für die Kommunen wichtigen Normen auf zwischen 60 und 80 Prozent geschätzt (Vgl. etwa EU-Kommission 2004: 9). Gilt das eben zitierte Argument von Fischer (2006) für die kommunale Ebene allgemein, so wird für diese Arbeit angenommen, dass sich das Problem bei den kleinen und mittleren Städten und Gemeinden noch verschärft, da ihre Verwaltungen nicht über die entsprechenden Ressourcen zur permanenten Aufarbeitung verfügen. Somit ergibt sich die These, dass auf kommunaler Seite Ressourcenmangel ein großes Problem darstellt.
4. Geht man von einem solchen Ressourcenmangel aus, werden sie werden auf externe Hilfen wie kommunale Spitzenverbände und Experten zur Ausführung und Umsetzung der neuen Vorgaben angewiesen sein. Nimmt man eine solche strukturelle Problematik des Ressourcenmangels an, so ergibt sich für den Analyserahmen einzelner Europäisierungsprozesse auf der kommunalen Ebene eine wichtige erklärende Variable.

6.4. Methodisches Vorgehen

Die vorliegende Arbeit nähert sich der Thematik analytisch-deskriptiv unter Verwendung und Analyse von Primär- und Sekundärliteratur. Relevante Literatur in Form von Sammelbänden, Zeitschriften, Veröffentlichungen deutscher und europäischer Institutionen wird ergänzt durch für die Fallstudie relevantes Material: Rats- und Ausschussvorlagen, Gesetzestexte, Analysen und Bewertungen von kommunalen Akteuren und kommunalen Spitzenverbänden. Darüber hinaus wurde ein leitfadengestütztes Experteninterview mit dem Leiter des Rechtsamtes der Stadt Haltern am See geführt. Ergänzt wird es durch Angaben aus der Stadtverwaltung zu konkreten Fragen.

Wie oben dargestellt, untersucht die Arbeit die kommunalen Strukturen ergebnisoffen und unterstellt nicht automatisch Europäisierungsprozesse und ebenfalls nicht die Europäisierung einer bestimmten Ebene des lokalen politisch-administrativen Systems. Neben Veränderungen, die auf reine Implementierung zurückzuführen sind (und somit keine Europäisierung beinhalten), wird auf eine gewisse organisatorische Gestaltung auf kommunaler Ebene hinsichtlich der Art und Weise abgestellt.

Im vorangegangenen Kapitel 2. über die theoretischen Ansätze wurden drei methodische Konzepte näher erläutert. Alle drei haben Vor- und Nachteile, auf die hinreichend eingegangen werden muss, um ihre Eignung für die Untersuchung der drei Ebenen des lokalen politisch-administrativen Systems abzuwägen.

Methodische Orientierung für die vorliegende Masterarbeit gibt insbesondere das von Claudio Radaelli aufgestellte Konzept. An dem in seinem Aufsatz „Whither Europeanization? Concept Stretching and substantive Change“ aus dem Jahr 2000 aufgestellten Analyseraster orientiert sich die Arbeit. Er unterscheidet zwischen *Domains, Mechanisms and Intervening Variables*. Es wird die Frage behandelt, welcher Bereich europäisiert wird, in welche Richtung und mithilfe welcher Mechanismen und Variablen. Stets zu berücksichtigen ist hier allerdings die besondere Struktur des lokalen politisch-administrativen Systems. Radaellis Konzept ist auf die Analyse nationaler politischer Strukturen angelegt und kennt eine Vielzahl von Domains, Mechanismen und Variablen. Für die vorliegende Arbeit soll aus Gründen methodischer Klarheit und angesichts des relativ beschränkten Platzes die Grundstruktur beibehalten werden, jedoch nicht jeder verwendete Begriff Anwendung finden. Da die Rolle der Stadtverwaltung im Gefüge der Kommunalpolitik eine wichtige Rolle spielt, liegt es nahe, die „public administration“ als *Domain* besonderes zu berücksichtigen. Die Richtung der Europäisierung und das Ausbleiben einer solchen erläutert Radaelli ausführlich. Methodisch soll in Anlehnung an Radaelli untersucht werden, ob es zu einem direkten Austausch von europäischen und kommunalen Modellen kommt (*Transformation*), alte Strukturen den und neuen eher flexibel angepasst wurden (*Absorption*), es zu Verzögerungen und Trägheit (*Inertia*) oder gar zu einer völligen Zurückweisung (*Retrenchment*) kommt. Für den letzten Fall gibt jedoch aufgrund von Zwang und Druck durchaus die Möglichkeit der reinen Anwendung. Die Begriffe aus Radaellis Konzept werden für die vorliegende Arbeit angepasst, um eine Anwendbarkeit der auf nationale Strukturen angelegten *directions of Europeanization* für die kommunale Ebene zu ermöglichen.

Das von Knill und Lehmkuhl aufgestellte Konzept eignet sich, um das europäische Vorgehen bei der Gestaltung der Vorgaben (institutionelle Vorgaben, Einflussnahme auf die *Opportunity Structures, Framing*) darzustellen. Es wird dahingehend kritisiert, dass die drei Mechanismen der Europäisierung nicht in „Reinform“ auftreten würden und lediglich bei *top-down*-Prozessen eine

Erklärungskraft hätten (Lenschow 2010). Die für die Fallstudie ausgewählten Politikfelder beschreiben ausschließlich *top-down*-Prozesse, sodass sich das Konzept vorliegend durchaus anwenden lässt.

Ähnliches gilt auch für die Kritik am *misfit*-Argument. Hier wird kritisiert, dass es lediglich auf die positive Integration durch Vorgaben und Modelle anzuwenden sei (vgl. Haverland 2000). Zumindest für institutionelle Vorgaben sollte es aber dennoch eine gewisse Erklärungskraft behalten. Ähnlich wie bei Börzel und Risse (2000) wird vorliegend *Misfit* als „Vorbedingung“ für Europäisierung verstanden, jedoch nicht als alleinige Variable hergehalten. Im Verlauf der Fallstudie sollen auch andere Variablen wie Akteurskonstellationen herausgearbeitet und untersucht werden.

In ihrem Forschungsdesign verbindet die Arbeit somit verschiedene methodische Herangehensweisen, um den Wandel auf kommunaler Ebene zu untersuchen. Es wird akteurs- und strukturzentriert nach Europäisierungseffekten auf kommunaler Ebene gefragt. Anliegen der Arbeit ist es weiterhin, im Rahmen der Analyse Variablen herauszuarbeiten, die europäisierungsförderlich oder europäisierungshemmend wirken, die Prozesse also vereinfachen oder zu Blockaden führen.

6.5. Begründung für die in der Fallstudie zu betrachtende Kommune & Gegenstand der Fallstudie

Für diese Masterarbeit soll exemplarisch die Stadt Haltern am See in Nordrhein-Westfalen untersucht werden. Mit rund 38.000 Einwohnern liegt sie zwischen Münsterland und Ruhrgebiet (Landesbetrieb für Technik und Information Nordrhein-Westfalen 2011).

Als kreisangehörige (Klein-)Stadt im einwohnerstärksten Landkreis Deutschlands (Kreis Recklinghausen, knapp 630.000 Einwohner) mit weitgehend eigenständigen kommunalen Kompetenzen und zunehmenden Vernetzungen in den Bereichen der interkommunalen Zusammenarbeit eignet sich Haltern für eine solche Untersuchung, da die Stadt eigene Zuständigkeiten in den Bereichen Bauleitplanung, Stadtentwicklung und in der Sozialverwaltung hat. Darüber hinaus verfügt Haltern am See über eigene kommunale Betriebe und eine eigene Feuerwehrverwaltung. Auf diese Weise kann die ganze bereits oben angesprochene Bandbreite von Themen behandelt werden, die in der vergangenen Zeit durch zunehmenden EU-Einfluss auf die Tagesordnung gerieten.

Ein wichtiger Grund für die Wahl der Stadt Haltern am See ist, dass die Europäisierungsliteratur und auch Forschungsprojekte sich bisher mit der Analyse der kommunalen Ebene unterhalb der Großstadt-Ebene deutlich zurückgehalten haben. Die Literatur vernachlässigt somit das direkte Lebensumfeld von mehr als zwei Dritteln der Bevölkerung. Es ist der Anspruch der Arbeit einen Beitrag zu leisten, um diesen wenig beachteten Sektor aufzuarbeiten.

Im Zentrum der steht die Analyse einzelner Politik- und Handlungsfelder. Im Vorfeld wurden vier Themenbereiche als Untersuchungsgegenstand ausgemacht:

1. Umwälzungen im Bereich des Baurechts: In den vergangenen Jahren hat sich der Einfluss der EU im Bereich der kommunalen Bauleitplanung deutlich bemerkbar gemacht. So war die letzte Novelle des Baugesetzbuches maßgeblich durch EU-Vorgaben geprägt. Da die Bauleitplanung zentrales Element kommunaler Selbstverwaltung ist, bietet sich eine nähere Betrachtung an.

2. Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie der EU: Seit den 1990er Jahren wird der Zugang zu Umweltinformationen von Behörden durch die EU systematisch erweitert. Mit dem Umweltinformationsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen werden auch die Kommunen mit dem Wandel im Informationsrecht konfrontiert.
3. Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie: Die EU-Dienstleistungsrichtlinie beruht auf drei Säulen, in denen Vorgaben an kommunale Strukturen angepasst werden und neue Modelle im Rahmen der Selbstorganisation etabliert werden müssen.
4. Liberalisierung im Vergabebereich: Die EU-Liberalisierungsmaßnahmen betreffen die Stadt Haltern am See und fordern sie zur Anpassung der Vergabepraxis auf. Auch die „Inhouse-Problematik“ spielt hier eine Rolle.

Diese Bereiche wurden für die qualitative Fallanalyse ausgewählt, da an ihrem Beispiel eine Vielzahl unterschiedlicher Europäisierungsprozesse von der reinen Implementierung hin zu eigenständigen Gestaltung analysiert werden kann. Sie stellen darüber hinaus einen maßgeblichen Teil der für die Stadt Haltern am See erkennbaren Europabezüge dar. Darüber hinaus werden sie zum Teil auch in der Literatur als maßgebliche Felder von Europabetroffenheit der Kommunen ausgemacht (vgl. Burgi 2007: 118).

7. Die Stadt Haltern am See

7.1. Rahmendaten

Die Stadt Haltern am See, bis zu ihrer Umbenennung im Jahr 2001 nur Haltern (§ 1 Hauptsatzung der Stadt Halte am See), liegt mit ihren rund 38.000 Einwohnern (Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen 2011) als kreisangehörige Stadt im Kreis Recklinghausen in Nordrhein-Westfalen. Dieser ist mit rund 630.000 Einwohnern der einwohnerstärkste Landkreis Deutschlands. Die Stadt ist eingebettet in den Naturpark Hohe Mark und umgeben von Waldgebieten. Zwischen Münsterland und Ruhrgebiet gelegen, ist sie bis auf die Zeche Auguste Victoria von Industrieanlagen frei (RAG Deutsche Steinkohle 2011). Haltern am See ist strukturell eher vergleichbar mit den nördlichen Nachbarstädten im Münsterland als mit den Ruhrgebietsstädten im Süden.

Von überregionaler Bedeutung ist auch das Römermuseum des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe in Haltern am See. das Halterner Römerlager, bis zur Zeit der Varusschlacht im Jahre 9 n. Chr. ein bedeutendes Militärlager des römischen Imperiums (Landschaftsverband Westfalen-Lippe 2011). Wichtig für die Stadt ist weiterhin der zwischen 1927 und 1930 angelegte Stausee, (Gelsenwasser AG 2005: 1), der schnell zum wichtigsten Trinkwasserreservoir für die ganze Region wurde und heute von der Gelsenwasser AG betrieben wird. Das Wasserwerk Haltern, 1908 erbaut, ist heute eines der größten in Europa und sorgt für die Trinkwasserversorgung von rund einer Million Menschen, Industrie- und Gewerbebetrieben in 20 Städten des südlichen Münsterlandes und des nördlichen Ruhrgebiets, sowie der Stadt Duisburg (Gelsenwasser-AG 2005: 1). Aufgrund der Trinkwassergewinnung sind große Teile des Stadtgebietes ausgewiesenes Trinkwasserschutzgebiet. Der Stausee bildet zusammen mit den Halterner Silberseen, der historischen Altstadt und dem Naturpark Hohe Mark ein wichtiges touristisches Zentrum der Region.

Seit der Kommunalwahl vom Juni 2009 sitzen im Rat der Stadt 50 Vertreterinnen und Vertreter der Bürger. Hinzu kommt der Bürgermeister als Vorsitzender des Rates. Mit 23 Mitgliedern stellt die CDU die meisten Ratsvertreter, gefolgt von SPD (9), Bündnis 90/Die Grünen (8) und der Wählergemeinschaft Haltern (7). Die kleinste Fraktion stellt die FDP mit zwei Mitgliedern, die Partei DIE LINKE erhielt ein Ratsmandat (Stadt Haltern am See 2011). Bürgermeister und somit leitender Verwaltungsbeamter der Stadt ist seit 2004 Bodo Klimpel (zunächst parteilos, dann CDU).

Nach der Kommunalwahl im Juni 2009 wurden folgende Ausschüsse gebildet, die als Hauptgremien ihre jeweiligen Fachthemen diskutieren und Beschlussempfehlungen für die Ratssitzungen abgeben:

- Ausschuss für Generationen und Soziales (AGS)
- Bau- und Verkehrsausschuss (BVA)
- Betriebsausschuss Eigenbetrieb Seestadthalle
- Haupt- und Finanzausschuss (HFA)
- Rechnungsprüfungsausschuss (RPA)

- Schul-, Sport- und Kulturausschuss (SSKA)
- Stadtentwicklungsausschuss (StEA)
- Umweltausschuss (UA)
- Wahlausschuss (WA)
- Wahlprüfungsausschuss (WPA)

Das Land Nordrhein-Westfalen schreibt in seiner Gemeindeordnung vor, dass der Rat als Pflichtausschüsse den Haupt- und Finanzausschuss, den Ausschuss für Generationen und Soziales, den Rechnungsprüfungsausschuss, sowie einen Wahl- und einen Wahlprüfungsausschuss einzusetzen hat (§ 57 GO NRW). Der Rat ist darüber hinaus frei, weitere Ausschüsse einzusetzen. Somit können die Ratsleute an der Ausgestaltung der kommunalen *Polity* eigenständig mitwirken. Für die Fallstudie ist das Verhältnis einiger Ausschüsse untereinander erwähnenswert: Bestimmte Themengebiete des Stadtentwicklungs- und des Umweltausschusses überschneiden sich (etwa wenn es um Bauleitplanverfahren geht). Wo dies auftritt, werden gemeinsame Sitzungen abgehalten, bei denen der Umweltausschuss Empfehlungen gibt (§ 12 Zuständigkeitsordnung) und der Stadtentwicklungsausschuss Beschlüsse fasst (§ 9 I Zuständigkeitsordnung). Die Letztentscheidung übernimmt der Stadtrat (§ 9 II Zuständigkeitsordnung).

7.2. Kommunale Aufgabenerledigung

In der Stadtverwaltung von Haltern am See ist das Amt von Rechtsdirektor Matthias Steck (Dezernat D, auch für die Feuerwehrverwaltung zuständig) damit beauftragt, europäische Angelegenheiten zu verfolgen (Anhang 1: 70). Darüber hinaus setzen die Fachämter unter dem ersten Beigeordneten Böing (Sozial- und Ordnungsbereich) und dem Technischen Beigeordneten Kiski (Bereich Wirtschaftsförderung, Stadtentwicklung und Bauleitplanung) die einzelnen Regelungen und Vorschriften um. Die Dezernenten bilden zusammen mit dem Bürgermeister den Verwaltungsvorstand nach § 70 GO NRW. Im Anschluss an eine Sitzung des Verwaltungsvorstandes im September 2007 der Halterner Bürgermeister Klimpel, dass die Zuständigkeit für Sichtung und Auswertung des Europäischen Rechts im Bereich des Rechtsamtes liegt, jedoch keine automatische Zuständigkeit für dessen Umsetzung; diese sei im Einzelfall zuzuordnen.¹³ Über die gewonnenen Erkenntnisse und Entwicklungen berichtet vierteljährlich der zuständige Dezernent Steck.

In der Halterner Stadtverwaltung gibt es keine neu eingerichtete Europastelle, jedoch beschäftigt sich eine feste Mitarbeiterin der Rechtsabteilung fest mit Europathemen (Anhang 1: 70). Ein eigenes Europabüro, wie es etwa die Stadt Köln unterhält, gibt es unter Bezug auf geringe personelle und finanzielle Ressourcen nicht. Informationsgewinnung über die Kommune betreffende Europaangelegenheiten erfolgt durch regelmäßige Recherche in den Veröffentlichungen der Gesetzblätter des Bundes und der Länder, regelmäßig auch im Amtsblatt der Europäischen Union. Hinzu kommen Anschreiben etwa der kommunalen Spitzenverbände, die auf bestimmte Entwicklungen aufmerksam machen und über Entwicklungen informieren (Anhang 1: 70).

Arbeitsgruppen sind themengebunden und werden gebildet, wann immer ein durch die EU angestoßenes Thema mehrere Ämter oder Fachbereiche betrifft. Die Federführung übernimmt hier in den meisten Fällen das Rechtsamt. Die Europaarbeit der Stadtverwaltung erscheint dabei auch nach Einschätzung des Rechtsdezernenten typisch für die Mehrzahl jener kleinen und

¹³ Stadt Haltern am See, Verfügung vom 12.11.2008. Akteneinsicht erfolgte beschränkt.

mittleren Städte mit eigener Rechtsabteilung und ohne eigene Europaabteilung (Anhang 1: 71). Auch die bereits angesprochene angespannte Finanzlage von Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen und ganz Deutschland findet sich hier: Mit rund 23 Millionen Euro Schulden befindet sich die Stadt seit 1994 in einer prekären Haushaltslage (Angaben der Stadtkämmerei).

8. Untersuchung der Politikfelder in Haltern am See

Wie bereits erläutert, soll die folgende Untersuchung bestimmter kommunaler Handlungsfelder dazu dienen, Prozesse der Europäisierung und deren Auswirkungen qualitativ zu untersuchen. Die Fallstudie untersucht gezielt Europäisierungsprozesse auf der Ebene der kleinen und mittleren Städte, da dieser Bereich in der Forschung bisher nachrangig behandelt wurde. Das Analyseraster und der Europäisierungsbegriff für die vorliegende Arbeit wurden erläutert. Im Mittelpunkt der Analyse steht die Frage, in welcher der drei Ebenen des lokalen politischen und administrativen Systems der Strukturwandel hauptsächlich stattfindet und in welcher Form dies geschieht.

Die Auswahl der einzelnen Politikfelder erfolgte nach einigen Gesprächen im Rechtsamt der Stadt Haltern am See und in Rücksprache mit den beiden Korrektoren der Masterarbeit. Zur Untersuchung der kommunalen Entwicklungen wurde Aktenmaterial der Stadt Haltern am See (durch das digitale „Ratsinformationssystem“ unter <https://haltern.more-rubin1.de/> - zuletzt abgerufen am 20.09.2011) und der kommunalen Spitzenverbände ausgewertet. Hinzu kamen regelmäßige Rücksprachen mit Vertretern der Stadt Haltern am See und (im Falle des Einheitlichen Ansprechpartners) mit dem Kreis Recklinghausen. Weiterhin wurde ein leitfadengestütztes Experteninterview geführt. Im Folgenden werden nun die einzelnen Bereiche untersucht. Ziel der Fallstudie ist es, anschließend die spezifischen Befunde einzelner kommunaler Strukturen (der Stadt Haltern am See) auf eine allgemeine Basis zu stellen.

8.1. Europäisierung im Bereich des Baurechts

Mit der Bauleitplanung haben die Gemeinden in den vergangenen Jahrzehnten einen Aufgabenbereich an sich gezogen, der vormals zu den festen staatlichen Aufgaben gehörte (Hömig 2010: 12). Hierzu gehören die Erstellung von Bebauungsplänen und die Durchführung der Erstellung von Baugebieten im Bereich der Kommune. Je nach Größe der Kommunalverwaltung übernehmen auch die Landkreise einen Teil der Bauverwaltung. Hierbei gilt es, verschiedene Bundes- und Landesgesetze zu berücksichtigen. Insbesondere das Baugesetzbuch und die ergänzenden Verordnungen, sowie Teile des Naturschutz- und Umweltrechts sind hier zu beachten (Stollmann 2010: 5).

Zwar hat die EU in den Bereichen des Bauplanungsrechts keine originären Kompetenzen, gleichwohl wird das deutsche Baurecht in Begriffen, Verfahren und Inhalten immer stärker von Vorgaben und Anregungen der Europäischen Union beeinflusst (Stollmann 2010: 6). Insbesondere im Bereich der EU-Umweltkompetenz ist dies der Fall: So bemüht sich die Europäische Kommission seit Jahrzehnten, mit ihren *Policies* im Bereich des Bau- und Umweltrechts Maßnahmen zum Umweltschutz und zur Umweltverträglichkeit unterzubringen; die EU-Umweltnormen gehören zu den schärfsten der Welt (Europäische Union 2011a). Hierbei sind es die Kommunen als „Sachwalter“ und „letzte Instanz vor Ort“, die mit den geschaffenen Instrumenten umgehen und über die Einhaltung der Vorgaben wachen müssen (Witte und Nutzensberger 2006: 154). Seit Jahren sind Novellen des Baugesetzbuches maßgeblich durch Vorgaben aus dem EU-

Kontext geprägt (Schröder 2006: Vorwort). Bereits seit den 1990er Jahren wurde durch mehrere Reformen das Baurecht an Vorgaben der Europäischen Gemeinschaften angeglichen.

Das Baurecht bildet ein Rechtsgebiet, in dem ausnahmsweise Bundesgesetze direkten Einfluss auf die Handlungsweisen der Kommunen ausüben. Baurecht ist Bundesrecht; der Adressat der europäischen Vorgaben die Bundesrepublik und die umsetzende Instanz das Bundesministerium für Bauen und Verkehr. Im vorliegenden Fall ergibt sich also folgende Akteurskonstellation:

Europäische Union → Bundesebene → Kommunale Ebene

8.1.1. Umweltverträglichkeitsprüfung

Das Umweltrecht der EU nimmt also direkten Einfluss auf das nationale Umwelthandeln und Baurecht. Mit der UVP wurde erstmals ein systematisches Verfahren zur Untersuchung, Festschreibung und Bewertung von unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen von Verfahren und Maßnahmen auf die Umwelt im Vorfeld der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens eingeführt. Bereits in der 1985 verabschiedeten UVP-Richtlinie 85/337/EWG der Europäischen Gemeinschaft wurde die Umweltverträglichkeitsprüfung als Instrument verankert.¹⁴ In ihr wurde vorgeschrieben, eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen „bei öffentlichen und privaten Projekten, die möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben“ (Art. I UVP-RL). Art der zu untersuchenden Projekte und die Handhabung durch die Mitgliedsstaaten wurden in den Anhängen zur Richtlinie aufgeführt. In ihrer ursprünglichen Form war die Umweltverträglichkeitsprüfung nur für eine recht eng begrenzte Zahl eher außergewöhnlicher Vorhaben wie etwa Raffinerien für Erdöl (Anhang I Nr. 1 der Richtlinie) vorgesehen. Vor Verabschiedung des EAG Bau (siehe unten) und der verbindlichen Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung für fast alle Bebauungspläne war der Kreis der UVP-pflichtigen Vorhaben im kommunalen Zuständigkeitskreis somit zwar vorhanden und wahrnehmbar, jedoch bei weitem nicht so präsent. Erst im Laufe der Jahre ergaben sich verschiedene Novellen der Richtlinie und somit der umsetzenden Gesetze in Deutschland. Die Mitgliedsstaaten waren eng an die europäischen Vorgaben gebunden und hatten wenig Freiraum bei der Umsetzung. Es gilt mit der UVP somit in den Mitgliedsstaaten ein relativ einheitliches Verfahren (Peters 2010: 15).

Seit Jahren haben sich neben der Umweltverträglichkeitsprüfung auch andere EU-geprägte Projekte und Vorschriften etabliert. So verabschiedete etwa der Rat 1992 Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG, auch FFH-Richtlinie). Zusammen mit der Vogelschutzrichtlinie 79/409/EWG soll unter dem Begriff *Natura 2000* die so genannte Berner Konvention des Europarates umgesetzt werden. Das *Natura 2000*-Netz strebt den Aufbau eines zusammenhängenden europäischen ökologischen Netzes an (Peters 2010: 112). Dieses Netz umfasst mittlerweile rund 18% der EU-Landfläche. Innerhalb der Schutzgebiete ist Bebauung so gut wie ausgeschlossen (Europäische Union 2011).

¹⁴ Diese wiederum orientierte sich an US-amerikanischen Vorschriften aus dem National Environmental Policy Act von 1969, vgl. Sullivan 2007: 5.

8.1.2. EAG Bau von 2004 – einheitliche Umweltprüfung

Mit der letzten Novelle aus dem Jahr 2004 (in Form des Europarechtsanpassungsgesetz Bau - EAG Bau) sollten die Verfahrensschritte im Bereich der Bauleitplanung auf hohem Umweltniveau vereinheitlicht und gestärkt werden (Ferner, Kröninger, Aschke 2008: 29). Mit Blick auf die kommunale Planungspraxis wurden die bis dahin nebeneinander stehenden planungsrechtlichen Umweltverfahren (Umweltverträglichkeitsprüfung, Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie und naturschutzrechtliche Eingriffsregelung), wie sie oben beschrieben wurden unter dem Begriff der Umweltprüfung vereinheitlicht. Durch das Gesetz wurde der Katalog der UVP-pflichtigen bauplanungsrechtlichen Vorhaben nach dem UVP-Gesetz auch auf Städtebauprojekte und Industriezonen ausgeweitet und die Verfahrensanforderungen der Umweltverträglichkeitsprüfung in das Baugesetzbuch übernommen.

Vorangegangen war die EU-Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Plan-UP-Richtlinie). Die letzte Novelle des BauGB wurde also maßgeblich durch EU-Vorgaben geprägt – die kommunale Bauleitplanung „in grundlegender Weise geändert“ (Schrödter 2006: Vorwort). Integraler Bestandteil der Änderungen war die nun verpflichtende Umweltprüfung für die meisten Bauleitpläne und deren Erfassung in Umweltberichten. Diese wird in § 2 Abs. 4 BauGB für die kommunale Bauleitplanung festgelegt. Seither gibt es erstmals eine Pflicht, die Umweltauswirkungen flächendeckend zu überwachen.

Gegenstand der Umweltprüfung sind die in § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB aufgeführten umweltrelevanten Belange:

- die Auswirkungen auf Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und das Wirkungsgefüge zwischen ihnen sowie die Landschaft und die biologische Vielfalt
- umweltbezogene Auswirkungen auf den Menschen und seine Gesundheit sowie die Bevölkerung
- umweltbezogene Auswirkungen auf Kulturgüter und sonstige Sachgüter
- die Vermeidung von Emissionen sowie der sachgerechte Umgang mit Abfällen und Abwässern
- die Nutzung erneuerbarer Energien sowie die sparsame und effiziente Nutzung von Energie
- die Darstellungen von Landschaftsplänen sowie von sonstigen Plänen, insbesondere des Wasser-, Abfall- und Immissionsschutzrechts
- die Erhaltung der bestmöglichen Luftqualität in Gebieten, in denen die durch Rechtsverordnung zur Erfüllung von bindenden Beschlüssen der Europäischen Gemeinschaften festgelegten Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden
- die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Belangen des Umweltschutzes.

Um die voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen zu ermitteln, werden die in § 2 UVPG genannten Schutzgüter untersucht:

- Schutzgut Mensch
- Schutzgut Tiere und Pflanzen
- Schutzgut Boden
- Schutzgut Wasser
- Schutzgut Klima
- Schutzgut Luft

- Schutzgut Klima
- Schutzgut Landschaft
- Schutzgut Kultur und sonstige Belange
- Wechselwirkungen der Faktoren untereinander

Das Verfahren der Umweltprüfung gliedert sich in mehrere Schritte. Zunächst werden die Behörden nach § 4 Abs. 1 BauGB aufgefordert, sich frühzeitig zum nötigen Umfang der Umweltprüfung zu äußern. Öffentlichkeitsbeteiligung ist während des gesamten Verfahrens zwingend gegeben, sie wird als „Markenzeichen“ der Umweltprüfung bezeichnet (Gassner 2006: 83). Da es sich bei der Umweltprüfung nicht um ein möglichst allumfassendes Suchverfahren handelt, welches systematisch nach allen möglichen Umweltauswirkungen forscht, kommt es bereits im ersten Schritt auf eine Abwägung an. Den Behörden ist hier ein Beurteilungsspielraum eingeräumt, welcher dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen muss (Schrödter 2006: 238). Dieser erste Schritt des Daten-Sammelns wird als „Scoping“-Verfahren bezeichnet. Anschließend wird der Umweltbericht nach § 2a Satz 2 BauGB erstellt. In ihm werden die Ergebnisse des Scopings aufgeführt und bewertet. Handlungsanweisungen für den Umweltbericht werden in Anlage 1 zum BauGB gegeben. Der Umweltbericht ist Teil der Begründung einer Bauleitplanung und begleitet das gesamte Verfahren. Er hat jedoch gegenüber den anderen Verfahrensschritten keine hervorgehobene Bedeutung und steht gleichberechtigt neben anderen Abwägungskriterien. Die Ergebnisse der Umweltprüfung können jedoch nicht schlichtweg übergangen werden; zur Überwindung wichtiger Umweltbelange ist eine stichhaltige Argumentation notwendig. Die Ergebnisse des Abwägungsprozesses und die Begründung für eine bestimmte Vorgehensweise werden den Akten zum Abschluss des Aufstellungsverfahrens beigelegt. Die Umweltprüfung sieht jedoch auch nach Abschluss der Beschlussfassung eine weitere Überwachung der (unvorhergesehenen) Umweltbelange, das so genannte *Monitoring*, vor (§ 4c Satz 1 BauGB) (Schrödter 2006: 238).

Von Beginn an war die Bedeutung des EAG Bau deutlich umrissen worden und so wies der Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. hoffnungsvoll auf die Möglichkeit einer „von Europa dirigierte Modernisierung des nationalen Planungsrechts“ (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. 2011) hin.

8.1.3. Handhabung auf kommunaler Ebene

Umweltverträglichkeitsprüfung und die Natura 2000-Vorgaben bildeten vor der EAG-Novelle des BauGB eine Ausnahme in der Arbeit der Stadtverwaltung und der Ausschüsse der Stadt Haltern am See.¹⁵ Erst durch die Zusammenlegung und Ausweitung der Verfahren wurde die Umweltprüfung zum kommunalen Standardinstrument bei der Bauleitplanung (Stollmann 2010: 53).

Über die geplante Anpassung des Baugesetzbuches durch das Europarechtsanpassungsgesetz informierte die Stadtverwaltung Haltern am See den Rat noch vor Verabschiedung des EAG Bau mit der Berichtsvorlage 04/141 in der Ratssitzung vom 08.07.2004 (Stadt Haltern am See 2004a). In der Vorlage wurden die Änderungen im Baugesetzbuch vorgestellt und auf die vorausgehende Prüfung der Praxistauglichkeit in einigen Städten hingewiesen. Anspruch der

¹⁵ Im umfassenden Online-Archiv der Ratsvorlagen lässt sich die Anwendung der UVP in den Jahren vor dem EAG Bau nur bei Bebauungsplan Nr. 78, Freizeitpark Ketteler Hof, finden. Vgl. auch die Aussagen von Rechtsdirektor Steck im Anhang.

Stadtverwaltung war hier, den Mitgliedern des Stadtrates die Umstellung auf die neuen Methoden und Instrumente möglichst einfach zu machen (Anhang 1: 71). Im Umweltausschuss wurde nach Einführung der neuen Instrumente während einer Sitzung im November 2005 auf Anregung der Ausschussvorsitzenden Fleuster (Bündnis 90/Grüne) vereinbart, noch einmal eine detaillierte Unterrichtung durch die Stadtverwaltung einzuholen (Stadt Haltern am See 2005: 1).

Seit der Einführung der flächendeckenden Umweltprüfung wurde sie in Haltern am See bei rund 30 Bauleitplanverfahren durchgeführt.¹⁶ Die Stadtverwaltung führt im Vorfeld der Beschlussfassungen die Prüfungen durch und stellt die Ergebnisse in Form von Gutachten vor. Da sie jedoch nicht über die nötigen Ressourcen und Möglichkeiten verfügt, um solche Gutachten selbstständig zu erstellen, werden externe Gutachterfirmen beauftragt; die vorhandenen sachkundigen Kräfte in der Stadtverwaltung werden dafür eingesetzt, die eingehenden Gutachten zu überprüfen und abzuwägen (Anhang 1: 71). In den Sitzungen des Umweltausschusses und des Stadtentwicklungsausschusses werden die Vorlagen mit den Ergebnissen der Umweltprüfung neben anderen Berichten (etwa dem Landschaftsbegleitplan für Ersatzmaßnahmen zu Planvorhaben) durch die Ausschussmitglieder anschließend diskutiert. Hierbei, so das Ergebnis der Durchsicht entsprechende Ausschussprotokolle, beteiligen sich alle Fraktionen gleich an den Diskussionen; keine Fraktion tut sich als besonders „argumentationsstark“ oder besonders zurückhaltend vor. Die Ausschüsse nehmen die Gutachten zur Kenntnis und lassen sie in ihre Entscheidungsfindung für die jeweiligen beschließenden Ratssitzungen einfließen. Da im Regelfall Beschlussempfehlungen der Ausschüsse vorliegen, werden die Ergebnisse der verschiedenen Prüfungen in den Ratssitzungen nicht noch einmal diskutiert.

Die Umweltprüfung wird als Instrument seit Jahren in der Ausschussarbeit angewandt, jedoch hat sie bisher keine Entscheidung für oder gegen einen Bebauungsplan merklich beeinflusst.¹⁷ Auch andere Akteure, etwa Anwohner oder Verbände, haben sich in keinem der verabschiedeten Bauleitpläne in der Auseinandersetzung auf UP oder UVP bezogen.¹⁸ Dies mag zunächst daran liegen, dass noch in keinem bisherigen Bauleitplanverfahren eine entscheidende Problematik aufgedeckt wurde. Darüber hinaus hat sich allerdings ein Umweltbewusstsein in der politischen Arbeit und Auseinandersetzung bereits seit Jahren etabliert und ist nicht mehr nur von einer Partei thematisch besetzt - „die Prioritäten haben sich gewandelt“ (Anhang 1: 72). Außerdem, so wird aufseiten der Stadtverwaltung argumentiert, befände man sich auch auf Verwaltungsseite schon seit Jahren schlicht nicht mehr in einer Situation der rücksichtslosen Überplanung empfindlicher Flächen (Anhang 1: 72). Der Umweltprüfung kommt somit keine zentrale Rolle bei der kommunalen Bauleitplanung zu. Sie steht, wie im Gesetz vorgeschrieben, auch in der Praxis gleichberechtigt neben den anderen Abwägungskriterien. Anschaulich wird dies etwa bei der beliebig ausgesuchten Diskussion um die Planung eines Baugebietes im Halterner Norden: In der achten Sitzung des Umweltausschusses am 12.09.2006 wurde unter TOP 2 in der Vorlage 06/121 das Bauleitplanverfahren zur Aufstellung des Bebauungsplanes Nr. 106 der Stadt Haltern am See 'Wellenbogen' diskutiert. Gegenstand der Diskussion waren der Landschaftspflegerische Begleitplan und der Umweltbericht für das Baugebiet. In der Sitzung referierten der Architekt und Stadtplaner Strauß und der Freiraumplaner Reck über die beiden Themen. Zugewegen war ebenfalls der Technische Beigeordnete Wolfgang Kiski. Ergebnis der Diskussion um die beiden Berichte waren verschiedene Vorschläge für umweltbezogene Ersatzmaßnahmen aus Reihen

¹⁶ Ergebnis einer Recherche im Ratsinformationssystem der Stadt Haltern am See.

¹⁷ In keinem der untersuchten Protokolle von Ausschuss- oder Ratssitzungen gab es herauf Hinweise.

¹⁸ In keinem der untersuchten Protokolle von Ausschuss- oder Ratssitzungen gab es herauf Hinweise.

der Ausschussmitglieder. Diese flossen in den Landschaftspflegerischen Begleitplan ein. Auf die einzelnen Aspekte der Umweltprüfung wurde nicht gesondert eingegangen, der Umweltbericht wurde zustimmend zur Kenntnis genommen. Die „zustimmende Kenntnisnahme“ findet sich in allen untersuchten Protokollen. Eine Diskussion um die einzelnen Ergebnisse der Berichte jedoch in keinem Einzelfall. Die Umweltprüfung wurde demnach in das kommunale Handeln integriert. Sie spielt keine hervorgehobene Rolle.

In der kommunalen Praxis geben die kommunalen Spitzenverbände Hilfestellung, um den Kommunalverwaltungen die Umstellung auf die neuen institutionellen Vorgaben zu erleichtern: So veranstaltete etwa der Städte- und Gemeindebund NRW zur Einführung des EAG Bau mehrere Fachtagungen und Symposien (Städte- und Gemeindebund NRW 2004). Dies ermöglichte neben einem Informationsgewinn auch eine horizontale Vernetzung der Kommunen. Darüber hinaus begleitete und informierte er die Kommunen ständig über den aktuellen Stand der Umsetzung. In der praktischen Arbeit der Stadtverwaltung Haltern am See wird in diesem Zusammenhang offen kritisiert, dass eine solche Scharnierfunktion nur begrenzt greift – die inhaltliche Hilfe schwanke oftmals und von Thema zu Thema (Anhang 1: 71).

Schließlich wird zur zunehmenden Rolle von Prüfungsinstrumenten im Baurecht aufseiten der Stadtverwaltung Haltern angemerkt, es sei eine nicht unerhebliche „Gutachterindustrie“ entstanden, welche aufgrund mangelnder städtischer Kompetenzen oftmals die Verfahren übernehme (Anhang 1: 71). Hieraus resultiert auch ein entsprechender Kostenaufwand für die Kommune.

8.1.4. *Format der Europäisierung*

Innerhalb desselben *Policy*-Bereichs erreichte die EU eine schrittweise Umsetzung ihrer Vorgaben und Modelle in Form der zuvor beschriebenen Novellen des deutschen Bau- und Naturschutzrechts. Ihre *Policies* werden in einem kontinuierlichen Prozess fortgeschrieben und erneuert. Damit einher geht die ständige Überarbeitung und Erweiterung der nationalen Umsetzungsgesetze; im Bereich der Umweltverträglichkeitsprüfung dauert dieser Prozess seit der Verabschiedung der Umweltverträglichkeitsprüfungs-Richtlinie im Jahr 1985 an. Die Bundesregierung reagierte in ihrer Umsetzung der Richtlinien zögerlich und verspätet. Auf kommunaler Ebene wurde jedoch die bedeutende Reform des Baugesetzbuches frühzeitig angegangen. Die Mitglieder des Rates der Stadt Haltern wurden noch vor Inkrafttreten des EAG Bau informiert und die neuen Verfahren nach Inkrafttreten des Gesetzes konsequent angewandt. Es zeigt sich, dass die kommunale Verwaltung aktiv um die reibungslose Einführung der neuen Verfahren bemüht war.

Umweltprüfung und Umweltverträglichkeitsprüfung werden von den kommunalen Verwaltungen vorgenommen; es wird in diesem Bereich somit schon seit Jahren eine Beeinflussung der administrativen *Domain* der kommunalen politischen Ebene vorgenommen. Die kommunale *polity*, also der strukturelle Aufbau, wird nicht grundlegend verändert; so wurden zum Beispiel keine neuen Ausschüsse eingerichtet. Auch die durch den Städte- und Gemeindebund angestrebte horizontale Vernetzung tat sich lediglich in Fachtagungen und im Informationsaustausch hervor. Sie hinterließ keine bleibenden Strukturveränderungen. Durch die zusätzlichen Aufgaben für die Verwaltung wird jedoch in den einzelnen kleinen und mittleren Kommunen die Hilfe externer Gutachter benötigt. Die fachkundigen Kräfte in der Kommunalverwaltung bewerten diese dann anschließend. Die Akteurskonstellation in der kommunalen Bauleitplanung wird somit,

wenn auch geringfügig, erweitert. Gutachter stellen die Ergebnisse in den jeweiligen Ausschüssen vor und beantworten die Fragen der Ausschussmitglieder.

Durch Instrumente wie die Umweltprüfung ergibt sich ein neues Bewertungskriterium im politischen Prozess: Stadtentwicklungs-, Bau- oder Umweltausschüsse, Bürger und Öffentlichkeit diskutieren über Lage, Größe und Ausgestaltung von Baugebieten. Im kommunalpolitischen Betrieb kommt es zu Kontroversen über einzelne Aspekte von Planungsvorhaben. Insofern wurden mit den Novellen des Baurechts und der Schaffung von Instrumenten wie der UVP und der UP auch Bewertungs- und Entscheidungskriterien für die kommunalpolitische *Politics*-Ebene verändert. Hier ist eine größere durch die EU angestoßene Verschiebung des lokalen politisch-administrativen Systems erkennbar. Die Bewertungskriterien der UVP und Umweltprüfung haben jedoch seit ihrer Einführung in der untersuchten Kommune wenig greifbaren Einfluss auf Bauleitpläne gehabt.

Jenseits der tagespolitischen Auseinandersetzung im *Politics*-Bereich, wo die Instrumente als Bewertungskriterien und Argumente benutzt werden, ergibt sich auch eine Auswirkung auf die kommunale *Policy*-Ebene: Bauleitplanung ist ein zentraler Bereich kommunaler Tätigkeit. Mit der Entwicklung von Wohn-, Gewerbe- und Mischgebieten werden Kommunen attraktiv für Bürger und Gewerbetreibende. Im Laufe der Jahre ist das Interesse an einer aktiven und effektiven Stadtentwicklung um Aspekte wie Umwelt und Nachhaltigkeit ergänzt worden. Der Umweltbereich tritt somit verstärkt neben andere kommunale *Policies*. Durch die institutionellen Modelle der Umweltprüfung wird dieser Prozess der verstärkten Berücksichtigung des Umweltbereichs unterstützt. Es ergeben sich durch die Europäisierung der Bauleitplanung im Umweltbereich somit Konsequenzen nicht nur für die Struktur der *Polity*, sondern auch die kommunalen *Policies* und das Tagesgeschäft in Form der *Politics*.

Im vorliegenden Fall der Reform des Baurechts hat die EU seit den 1980er Jahren regelmäßig institutionelle Vorgaben gemacht und eigene Modelle zur Umsetzung in den Mitgliedsstaaten entwickelt; die Mitgliedsstaaten müssen seit nunmehr über 25 Jahren ihre nationalen Arrangements immer neuen europäischen Modellen unterordnen und sich anpassen. Diese Modelle entsprechen in ihrer Form den von Knill und Lehmkuhl für den Umweltbereich vorgesehenen Mechanismus der institutionellen Vorgaben. Hierbei entsteht ein Anpassungsdruck (*adaptional pressure*) zur Umsetzung. Auf diesen Anpassungsdruck zur Übernahme neuer Modelle reagierte die nationale Ebene mit Verzögerung, passte sich aber schließlich an und fasste verschiedene Verfahrensarten für die kommunale Ebene in einer letzten Novelle des Baugesetzbuches einheitlich zusammen. Eine gewisse Diskrepanz zwischen nationalen Strukturen und europäischen Vorgaben wurde somit überwunden und das bundesdeutsche Baurecht in den beschriebenen Feldern europäisiert. Mit dieser europäisierten Auflage des Baugesetzbuches arbeiten die Kommunen.

Die Informationspolitik der kommunalen Spitzenverbände gab hierzu eine Hilfestellung. Ziel ihrer Leistungen und Veranstaltungen ist die Reduktion der Vorbehalte gegen die Novellen und Erhöhung der Anpassungsfähigkeit an die neuen Modelle. Der institutionellen Inkompatibilität soll somit entgegengewirkt werden. Die Spitzenverbände wirken als europäisierungsfördernde Variable.

Im vorliegenden Fall der Europäisierung im Bereich der kommunalen Bauleitplanung wurden alte Praktiken und Handlungsweisen um neue Vorgehensweisen erweitert und die europäischen Vorgaben erfüllt. In Radaellis Analyseraster wäre die Richtung *Transformation*, da ein Austausch (eine Erweiterung) von alten und neuen Mustern vorliegt. Die analysierte Einführung der verbindlichen Umweltprüfung beinhaltet Europäisierungstendenzen. Diese sind in der In-

nenwirkung der Verwaltung und auch der Ausschüsse nachzuweisen, in ihrem *Output* jedoch nicht mit sichtbaren Konsequenzen verbunden (es wurde keine Bauleitplanung bisher merklich beeinflusst).

8.1.5. *Fazit*

Es lässt sich festhalten, dass seit Jahrzehnten ein Wandel im Umweltbereich des deutschen Baurechts stattfindet, der auf europäische Vorgaben zurückgeht. Dieser Prozess dauert nach wie vor an. Europäisierung in der Bauleitplanung vollzieht sich also darin, dass Instrumente und Modelle kontinuierlich überarbeitet und hinzugefügt werden. Der Bundesgesetzgeber steht unter einem Zugzwang zur Übernahme europäischer Modelle und deren Überarbeitungen. auch für die Kommunen ergibt sich eine andauernde Anpassungssituation; die Verwaltungen müssen die Modelle für die jeweilige Kommune anpassen und Lösungen finden, um mit knappen Ressourcen den neuen Anforderungen gerecht zu werden.

Für die Kommunen ist der Wandel verbunden mit einem bürokratischen Mehraufwand und so wird auch in der Literatur formuliert: „Die von der Politik häufig versprochene ‚Vereinfachung‘ und ‚Entbürokratisierung‘ des Planungsrechts ist zumindest mit der Umsetzung der europäischen Richtlinien nicht verbunden.“ (Schrödter 2006). Gerade in kleinen und mittleren Verwaltungen erscheint ein solcher Mehraufwand als nicht unerheblicher Eingriff in die Tagesgeschäfte. Aufseiten der kommunalen Praxis, so formuliert es Rechtsdirektor Steck, sei das Ergebnis, dass „Aufwand und Aufwendungen deutlich gestiegen sind“ (Anhang 1: 76).

8.2. **Zugang zu Umweltinformationen**

Der Umweltbereich ist unbestritten ein zentrales Handlungsfeld der Europäischen Union. Jedoch wurden seit Beginn der aktiven Umweltgesetzgebung Fehlentwicklungen und mangelnde Umsetzung deutlich Angesichts dieser Entwicklungen setzte die EU-Kommission in den 1990er Jahren auf ein Prinzip der „shared responsibility [...] through review and simplification of existing legislation where required, and through broadening the range and mix of instruments“ (Kimber 2000: 168). Ein wichtiges Instrument dieser Neuausrichtung ist die EG-Umweltinformationsrichtlinie 90/313/EWG aus dem Jahr 1990. Sie verpflichtete Behörden, die Aufgaben im Bereich der Umweltpflege wahrnahmen, zur Herausgabe von Umweltinformationen. Die Richtlinie hat ihren Ursprung in den Umweltinformationsgesetzen von Dänemark, Frankreich und den Niederlanden und findet in Deutschland ihre Umsetzung im Umweltinformationsgesetz (im Folgenden auch UIG) des Bundes von 1994 und den entsprechenden Ländergesetzen. Die Umweltinformationsgesetze stellen einen Wendepunkt in etablierten Verfahrensweisen der Verwaltungsbehörden dar (Turiaux 1995: Einleitung); Kimber (2000) spricht hier von der „official secrecy in the administration of most member states“ (Kimber 2000: 169).

8.2.1. *Inhalt der Richtlinie und Umsetzung in Deutschland*

Die Umweltinformationsrichtlinie und die darauf aufbauenden Gesetze gestehen jeder natürlichen oder juristischen Person ein Recht auf Informationszugang in Umweltbelangen zu, ohne dass diese einen Anspruch darauf begründen müssen. Die Informationsherausgabe muss zeitnah erfolgen und einen verhältnismäßigen Kostenfaktor berücksichtigen (Turiaux 1995: 27). Im Verlauf der Weiterentwicklung der Richtlinie trat im Jahr 2003 die Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates der EU in Kraft. In ihr wurde der Begriff der Umweltinformationen erheblich erweitert und so sind nunmehr sind Behörden verpflichtet, innerhalb verkürzter Fristen Umweltinformationen herauszugeben (BMU 2005). Die Beschränkung auf Behörden, die Aufgaben im Bereich der Umweltpflege wahrnehmen, wurde aufgehoben und darüber hinaus sind in bestimmtem Umfang auch private Stellen unter bestimmten Voraussetzungen zur Herausgabe verpflichtet. Mit der Überarbeitung des Inhalts der Richtlinie wurden verschiedene Punkte, die etwa Kimber (2000) kritisiert, aufgenommen.

Die Bestimmungen der neuen Umweltinformationsrichtlinie wurden für die Bundesbehörden und die weiteren informationspflichtigen Stellen des Bundes durch das Gesetz zur Neugestaltung des Umweltinformationsgesetzes und zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum Emissionshandel vom 22. Dezember 2004 umgesetzt. Das ursprüngliche Umweltinformationsgesetz des Bundes trat nach mehreren Vorentwürfen und mit einiger Verspätung im Jahr 1994 das Umweltinformationsgesetz in Kraft. Die zugrunde liegende Umweltinformationsrichtlinie sah bereits eine Umsetzung bis zum Jahr 1992 vor. Die zögerliche Umsetzung des Bundes geht auch einher mit einer permanenten Abschwächung der Vorentwürfe (Turiaux 1995: 13).

Nachdem der Bund die europäischen Vorgaben übernommen hatte, wurde die Richtlinie mit dem Gesetz zur Regelung von Umweltinformationen des Landes Nordrhein-Westfalen (im Folgenden auch UIG NRW) vom 29.03.2007 wurde auch in Landesrecht transformiert, um die für den Bund geltenden Regelungen auch für die Landesbehörden verbindlich zu machen (Land Nordrhein-Westfalen 2007). Das Landesgesetz wurde nötig, nachdem durch die Novelle des Bundes-UIG im Jahr 2005 das Gesetz nur noch für Bundesbehörden galt und der Kreis der Informationspflichtigen Stellen erheblich erweitert wurde (StGB NRW-Mitteilung 310/2005 vom 15.03.2005). Auch das Umweltinformationsgesetz NRW stellt in § 2 klar: „Jede Person hat nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen“ (§ 2 UIG NRW). Für die Praxis sieht das Umweltinformationsgesetz vor, dass die zuständigen Behörden sich untereinander vernetzen, um zu einem Sachverhalt umfassend Informationen liefern zu können.

8.2.2. *Unterschiedliche Rechtstraditionen – Zögerliche Umsetzung*

Die Einflüsse der Umweltinformationsrichtlinie auf nationale Strukturen untersucht Kimber (2000) an den Beispielen des Vereinigten Königreichs, Deutschlands, Irland und Spanien. Sie beschreibt die unterschiedlichen administrativen und rechtlichen Herangehensweisen in den vier Ländern, die eine „cross-section of the different types of Member States“ darstellen. (Kimber 2000: 176) Kimber kommt zu dem Schluss, dass die Implementierungsmaßnahmen „at best“ ein Minimum umfassen, um die Umsetzung zu garantieren. Die deutschen Behörden erreichten mit

dem UIG jedoch nicht einmal dies und so kam es zu einer Auseinandersetzung vor dem EuGH, an deren Ende eine Novellierung des UIG stand (vgl. Niedzwicki 2005: 26; auch Kimber weist auf die „deficient“ Umsetzung hin. Kimber 2000: 175.). Auf die Rolle des EuGH für die Auslegung der Richtlinie insgesamt weist auch Turiaux bereits in seinem ersten Kommentar zum UIG hin: „Das letzte Wort über das Verständnis einzelner Regelungen wird daher in vielen Fällen der europäische Gerichtshof sprechen müssen“ (Turiaux 1995: Vorwort).

Auf die verspätete und abgeschwächte Umsetzung der Richtlinie geht Turiaux näher ein; er nennt einen wichtigen Grund für die anhaltende Skepsis der administrativen Strukturen: „Aufgrund der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben“, so formulierte es Turiaux, „mußte das UIG mit tragenden Grundsätzen des deutschen Verwaltungsrechts brechen“ (Turiaux 1995: Vorwort). Diese Grundsätze betreffen ein bis dahin zentrales Element im deutschen Rechtssystem: im Bereich des Informationszugangs galt noch bis vor wenigen Jahren grundsätzlich das Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit, wonach nur Verfahrensbeteiligte Anspruch auf Akteneinsicht haben – und auch das grundsätzlich nur während eines laufenden Verwaltungsverfahrens (Turiaux 1995: 8). Dieser wird durch die Fortentwicklung des Informationsrechts in verschiedensten *Policy*-Feldern, insbesondere im Verbraucherschutz und Umweltrecht aufgegeben.

8.2.3. Handhabung auf kommunaler Ebene

Das Umweltinformationsgesetz des Landes NRW schreibt eine ausführliche Informationspflicht für alle Landesbehörden, also auch die Kommunalverwaltungen, vor. In der Stadtverwaltung Haltern am See wurden die betroffenen Ämter darauf ausgerichtet, möglichen Anfragen gerecht zu werden (Anhang 1: 73). Verwaltungintern wurde eine Arbeitsgruppe mit dem Ziel eingesetzt, einen organisatorischen Ablauf zu erstellen. Eine zentrale Frage war, ob Fragen gebündelt werden sollen oder jede Stelle sich einzeln mit den Anfragen ihres Fachbereichs befassen soll. Schließlich wurde entschieden, dass bei Anfragen jedes Amt eigenständig vorgeht und bei Querschnittsanfragen das Rechtsamt gegebenenfalls die Koordinierung übernimmt (Anhang 1: 73). Die Arbeitsgruppen haben auch darüber diskutiert, wie und in welcher Form Kostenmodelle entwickelt werden können. In den Planungsgruppen der Stadtspitze gab es die Sorge, dass mit einem Bruch im Informationsrecht nun eine Flut von Anfragen kommen könnte und man mit einer konzertierten Aktion gerade die Verwaltungen kleiner und mittlerer Städte lahm legen könnte. Bisher gab es jedoch keine einzige an die Verwaltung unter Berufung auf das Umweltinformationsgesetz.¹⁹ Auch wenn es in der Stadt Haltern am See bisher keine Anfrage gibt, zeigt man sich aufseiten der Verwaltung besorgt, die Entwicklung wird als „Dammbruch“ bezeichnet (Anhang 1: 73).

Vonseiten der kommunalen Spitzenverbände wurden die Kommunen über die anstehenden Reformen informiert – zahlreiche Rundschreiben finden sich in den Archiven des Städte- und Gemeindebundes NRW. Anders als beim EAG Bau ließen sich keine Informationsveranstaltungen oder aktive Vorbereitungsmaßnahmen nachweisen.²⁰

¹⁹ Angaben aus dem Umweltamt der Stadt Haltern am See.

²⁰ Ergebnis einer Recherche im Online-Archiv des Städte- und Gemeindebundes NRW im September 2011.

8.2.4. *Format der Europäisierung*

Bereits die Institutionen auf Bundesebene reagierten mit *Intertia* (also zögerlich) auf den Anpassungsdruck der EU und riskierten eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof. Der Bruch mit dem Prinzip der begrenzten Akteneinsicht und der gleichzeitige Zwang, die europäischen Vorgaben zu übernehmen, erzeugt ein Spannungsfeld in allen administrativen Strukturen, die mit der Neuregelung umzugehen haben: „Die [...] Ziele des Umweltinformationsrechts sind mit bisherigen Beteiligungsrechten nicht vereinbar“ (Turiaux 1995: 88). Auch in der untersuchten Kommune werden die Vorgaben des Umweltinformationsgesetzes skeptisch gesehen.

Im Fall der Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie wird mit dem Mechanismus der Veränderung von *Opportunity Structures* gearbeitet. Die Beeinflussung von Akteurs- und Machtkonstellationen innerhalb der nationalen Strukturen, so bemerken Knill und Lehmkuhl oder Radaelli, ist in vielen Bereichen der EU-Umwelt-Policy die übliche Vorgehensweise der Kommission. Zwar handelt es sich vorliegend nicht um die konkrete Vorgabe von Messwerten, die Einführung eines erweiterten Akteneinsichtsrechts stellt aber dennoch ein europäisches Modell im Sinne der Autoren dar.

Die Stadt Haltern am See sieht sich als betroffene Behörde im Sinne des Landes-UIG von Nordrhein-Westfalen seit 2007 mit diesen institutionellen Vorgaben konfrontiert. Zuständig für die Organisation der Informationsherausgabe ist die Stadtverwaltung. Da weder der Stadtrat noch die Ausschüsse mit der Thematik befasst waren und auch keine öffentliche Auseinandersetzung stattfand, treffen die Vorgaben ausschließlich die „administrative structures“. In der Verwaltungsorganisation wurden in Vorbereitung auf die kommunale Umsetzung des UIG-Gesetzes Arbeitsgruppen eingerichtet und interne Regelungen zur Handhabung getroffen (Federführung des Rechtsamtes, Herausgabe der Informationen durch die jeweiligen Ämter). Somit ergibt sich zunächst keine nachhaltige Veränderung der *polity*.

Die Vorgaben haben jedoch das Ziel, eine neue Art Transparenz zu schaffen, die Vollzugsdefizite aufdecken soll (Turiaux 1995: 83). Somit übernehmen Bürger, Organisationen und Verbände eine Kontrollfunktion der Verwaltung. Gleichzeitig soll mit der Transparenz auch eine Akzeptanzsteigerung für Projekte bezweckt werden. Ziel ist eine Veränderung der politischen Kultur und der Akteurskonstellation, also eine Neuausrichtung der *polity*. Die Bürger werden aufgefordert, eine neue Akteursrolle einzunehmen. Die Neuausrichtung sollte sich dementsprechend auch im politischen Tagesgeschäft, den kommunalen *Politics*, widerspiegeln. Es scheint jedoch, als nehmen sie ihre gewandelte Rolle zumindest auf kommunaler Ebene nicht an.²¹ Weder *polity* noch *politics* haben sich also durch das UIG verändert. Wenig anders sieht dies auf Bundesebene aus: Allein die verhältnismäßig geringe Zahl von Urteilen im Zusammenhang mit dem UIG²² deutet auf die erfolgte Nicht-Prägung der *Opportunity Structures* für die Zivilgesellschaft und eine Wahrnehmung dieser Möglichkeiten hin. Die Urteile befassen sich jedoch fast ausschließlich mit Themengebieten in der Zuständigkeit von Landes- oder Bundesbehörden. Bisher ist weder eine Neuausrichtung des Selbstverständnisses auf Bundes- noch auf Landes oder der kommunalen Ebene erkennbar. Aber auch eine neue *Policy*, etwa die aktive Herausgabe von Umweltinformationen, ist nicht erkennbar. Sichtbare *Outcomes* sind somit bisher ausgeblieben.

²¹ Auf das Ausbleiben von Anfragen wurde bereits hingewiesen. Stand: August 2011, also rund 4 Jahre nach Inkrafttreten des UIG.

²² Eine Recherche in der Urteilssammlung von *Beck Online* ergab 99 Urteile verschiedener gerichtlicher Instanzen seit Einführung des Gesetzes im Jahre 1995.

Dies liegt möglicherweise an der hohen Diskrepanz zwischen den Vorgaben auf der einen und den etablierten Strukturen und der langen Rechtstradition der beschränkten Akteneinsicht im Verwaltungsverfahren („Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht“) auf der anderen Seite. Auf die „Unvereinbarkeit“ (Turiaux 1995: 88) mit den bestehenden Handlungsweisen wurde bereits hingewiesen. Kimber (2000) nennt dies eine „lingerling ‚Prussian‘ tradition of secrecy in the public service“ (Kimber 2000: 175). Die anhaltende Skepsis und Überlegungen in Richtung einer Deckelung (Gebührenregelung) lassen sich jedoch möglicherweise durch einen zu hohen *misfit* erklären; es kommt nicht zu einer aktiven Anwendung der neuen Normen und die betreffenden Akteure begegnen ihr mit nicht nur mit Unverständnis, sondern geradezu mit offenem Widerstand. Im vorliegenden Sachverhalt tragen die kommunalen Spitzenverbände nicht zu einer Reduktion dieses Widerstands bei. Europäisierung findet somit *de facto* nicht statt, sondern eher eine passive Widerstandshaltung, die auch durch entlastende Erfahrungen in anderen EU-Mitgliedsstaaten nicht gelöst wird (Turiaux 1995: 78). Im Analyseraster findet die euroskeptische Haltung im Begriff des *retrenchment* seine Entsprechung. Zwar kann hier nicht von „coalitions of domestic actors opposing reform“ gesprochen werden (da die Kommunen formell „nur“ die ausführenden Behörden darstellen und keine Stellung als Vetospieler haben), eine deutlich skeptische Haltung ist aber zu bemerken.

8.2.5. Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Umweltinformationsrichtlinie aus den 1980er Jahren, ihre Überarbeitung im Jahr 2003 und die auf den Richtlinien aufbauenden Bundes- und Ländergesetze einen entscheidenden Einschnitt in der deutschen Verwaltungspraxis darstellen. Das Umweltinformationsgesetz des Bundes stellte 1994 den ersten Bruch mit dem Prinzip der beschränkten Akteneinsicht in Deutschland dar, dem einige weitere Informationsgesetze folgten. Es wird von der EU eine Neuausrichtung der kommunalen *Polity* beabsichtigt, indem die Bürger eine aktive Rolle als Kontrollinstanzen der Verwaltungen einnehmen sollen. Diese neue Rolle nehmen die Bürger jedoch nicht an. Die Europäisierung im Umweltinformationsrecht beinhaltet somit eine nicht unbedeutende Verschiebung der Akteurskonstellation in der kommunalen Umweltpolitik – ohne, dass die Akteure, um die es geht, aktiv werden. Eine aktive Vorgehensweise nach außen auf Verwaltungsseite ist nicht erkennbar und auch verwaltungsintern wird die Entwicklung skeptisch gesehen und nicht positiv bewertet. Die kommunalen Akteure auf Verwaltungsseite haben eine große Schwierigkeiten bei der Umstellung auf „europäische“ Denkmuster: das etablierte deutsche Rechtssystem weist dem Datenschutz einen hohen Wert zu. Die Tradition des deutschen Datenschutzrechts als „lingerling ‚Prussian‘ tradition of secrecy in the public service“ (Kimber 2000: 175) zu bezeichnen geht möglicherweise zu weit. In diesem Fall findet jedoch keine Europäisierung statt, es herrscht eine passive Widerstandshaltung vor.

8.3. Dienstleistungsrichtlinie und Einheitlicher Ansprechpartner

In ihrer Lissabon-Strategie hat sich die EU das Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt aufzusteigen

(Brussels Network Office 2011). Um dies zu erreichen und insbesondere den Dienstleistungssektor zu stärken, wurde mit der Richtlinie 2006/123/EG beschlossen, um bürokratische Hemmnisse abzubauen, den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen zu fördern, in diesem Sektor somit Arbeitsplätze zu schaffen und das Wirtschaftswachstum der EU insgesamt zu fördern. Ziel ist es, „weitere Fortschritte im Hinblick auf einen echten Binnenmarkt für Dienstleistungen zu erreichen.“ (Kommission 2008: 7). Ein zentrales Element der Richtlinie ist die Einrichtung so genannter Einheitlicher Ansprechpartner (im Folgenden auch EA). Diese unterstützen auf elektronischem Wege alle EU-Ausländer bei der Abwicklung von Formalitäten und Fragen, sodass komplizierte Behördengänge vermieden werden können. „Die Umsetzung der Richtlinie“, so formulierte es die Kommission in einem Handbuch zur Dienstleistungsrichtlinie im Jahr 2008, erfordere „dass die Mitgliedsstaaten eine Kombination aus legislativen und nichtlegislativen, d.h. organisatorischen und praktischen Maßnahmen ergreifen“ (Kommission 2008: 3). Bei der Umsetzung von Dienstleistungsrichtlinie und der Einführung der Einheitlichen Ansprechpartner haben die Kommunen in Nordrhein-Westfalen eine wichtige Rolle übernommen.

8.3.1. *Dienstleistungsbegriff*

Die Richtlinie umfasst jene Dienstleistungen, die gegen Entgelt erbracht werden. Hierunter fallen gewerbliche handwerkliche, kaufmännische oder freiberufliche Tätigkeiten.²³ Der Dienstleistungsbegriff ist möglichst weit gefasst und stimmt, wie bei anderen Begriffen auch, möglicherweise nicht mit Definitionen der mitgliedsstaatlichen Rechtssysteme überein. Im Sinne des Art. 2 I EU-DLRL werden all jene Dienstleistungen erfasst, die in einem der Mitgliedsstaaten von einem Dienstleistungserbringer angeboten werden. Dies schließt auch jene Dienstleistungen ein, die von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sind. Es gibt jedoch auch ausdrückliche Ausnahmen: Insbesondere Dienstleistungen von allgemeinem nichtwirtschaftlichen Interesse, also solchen, die nicht gewerblich angeboten werden. Auch im Bereich des Straßenverkehrsvorschriften und Baunormen (wichtige Aspekte kommunaler Praxis) findet die Dienstleistungsrichtlinie keine Anwendung (Institut für Mittelstandsforschung 2010: 5). Gleiches gilt für soziale Dienstleistungen.

8.3.2. *Inhalt der Richtlinie*

Vorhandene Beschränkungen hinsichtlich der Aufnahme und Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten will die Dienstleistungsrichtlinie konkret mit bestimmten Instrumenten beseitigen, die im kommunalen Zuständigkeitsbereich liegen:

- Abwicklung der Formalitäten und Verfahren durch Einheitliche Ansprechpartner:
Über die Einheitlichen Ansprechpartner sollen alle für die Aufnahme und Ausübung von Dienstleistungen erforderlichen Formalitäten und Verfahren abgewickelt werden können (Artikel 48 Dienstleistungsrichtlinie).
- Prüfung und ggf. Veränderung oder Anpassung von Verwaltungsvorschriften (so genanntes Normenscreening):

²³ Der Begriff wird definiert in Art 50 EGV A.F.

Im Rahmen des Normenscreenings sollen alle Rechtsvorschriften auf ihre Vereinbarkeit mit der Dienstleistungsrichtlinie geprüft werden. Die Kommunen, insbesondere die Kommunalverwaltungen, sind hier für die Prüfung ihrer Satzungen und Vorschriften verantwortlich (Artikel 42 Dienstleistungsrichtlinie).

- Verpflichtung zur elektronischen möglichen Abwicklung aller Verfahren und Formalitäten:

Die Richtlinie sieht vor, dass alle Verfahren problemlos aus der Ferne über den Einheitlichen Ansprechpartner oder die zuständige Behörde abgewickelt werden können (Artikel 46 Dienstleistungsrichtlinie).

Inhaltlich vertieft die Richtlinie die in den Verträgen über die EU festgeschriebenen Grundfreiheiten.

8.3.3. *Der Einheitliche Ansprechpartner*

Der Einheitliche Ansprechpartner soll dazu dienen, Verwaltungsverfahren für ausländische Dienstleistungserbringer zu vereinfachen. Art. 7 der EU-DLRL beschreibt seine Aufgabe als Anlaufstelle: Er soll Informationen zu Formalitäten und Verfahren zur Verfügung stellen und unter anderem als Verfahrenskoordinator und Vermittler dienen. Wendet sich ein Dienstleister eines EU-Mitgliedslandes an den Einheitlichen Ansprechpartner, so sollte dieser in der Lage sein, ihn mit allen Informationen zu versorgen und bei der Aufnahme der Dienstleistungstätigkeit unterstützen. Hierbei hat der EA eine Scharnierfunktion: Er soll ggf. Anträge entgegennehmen und an die zuständigen Behörden weiterleiten. Bescheide der Behörden nimmt er ebenfalls entgegen, um sie an den Antragssteller zurückzuleiten.

An der Einrichtung der Einheitlichen Ansprechpartner und der Etablierung des Dienstleistungsraumes Europa nehmen neben den originären Mitgliedsstaaten auch Norwegen, Liechtenstein und Island teil (zu einer Liste der Mitgliedsstaaten vgl.: http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_de.htm - Zuletzt abgerufen am 31.07.2011). Die Planung eines einheitlichen europäischen Dienstleistungsraumes scheint also auch für Nicht-Mitglieder attraktiv zu sein und auch dort zu Europäisierungseffekten zu führen. Die EU tritt hier auch für Nicht-Mitglieder als *center of gravity* (Radaelli 2000: 7) auf.

Europäische Umsetzung

Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten ist in Bezug auf den Einheitlichen Ansprechpartner höchst unterschiedlich angegangen worden. In der Mehrzahl der Mitgliedsstaaten gibt es *einen* nationalen Einheitlichen Ansprechpartner:

Bulgarien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowenien, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Zypern (vgl. Internetportal <http://www.dienstleistungen-leicht-gemacht.de> - zuletzt abgerufen am 31.07.2011).

In insgesamt 24 von 30 teilnehmenden Ländern gibt es also einen nationalen Einheitlichen Ansprechpartner oder eine Stelle, die diese Aufgaben übernimmt. Folgende Länder haben *regionale* Einheitliche Ansprechpartner eingerichtet:

Belgien, Deutschland, Österreich, der Slowakei, Spanien und der Tschechischen Republik (vgl. Internetportal <http://www.dienstleistungen-leicht-gemacht.de> - zuletzt abgerufen am 31.07.2011)

Im Gegensatz etwa zur Umweltverträglichkeitsprüfung hat sich beim Einheitlichen Ansprechpartner kein einheitliches Verfahren eingestellt und die Etablierung findet im Rahmen nationaler oder regionaler Muster statt. Es ist zu erkennen, dass in Ländern mit stark föderalen Strukturen wie Deutschland und Österreich die Regionen die Umsetzung übernehmen, während in Staaten mit zentralistischer Tradition (Frankreich) auf nationaler Ebene eine Stelle geschaffen wurde. Infolgedessen dürften ein horizontaler Austausch und eine Vernetzung zwischen jenen EA aus Ländern mit nationaler Stelle und solchen aus regional eingerichteten Stellen erschwert sein. Die unterschiedliche Umsetzung ein und derselben europäischen *Policy* auf Ebene der einzelnen Mitgliedsstaaten (und im vorliegenden Fall auch innerhalb der Mitgliedsstaaten) wird auch von Knill und Lehmkuhl beschrieben (Knill und Lehmkuhl 2000: 21).

Umsetzung in Deutschland

In Deutschland fällt die Umsetzung der Richtlinie in den Kompetenzbereich der Bundesländer: sie haben den Spielraum, die Richtlinie ihren eigenen Vorstellungen entsprechend umzusetzen (Institut für Mittelstandsforschung 2010: 3). Ähnlich wie schon bei den EU-Mitgliedsstaaten ist eine Vielzahl von Umsetzungsmöglichkeiten denkbar: Sowohl Verwaltungsbehörden auf Landes-, Bezirks- oder Kommunalebene als auch in Form der Kooperation öffentlich-öffentlicher oder öffentlich-privater Akteure (ÖÖP oder ÖPP) können die Aufgaben des EA wahrnehmen (Institut für Mittelstandsforschung 2010: 14). Ebenso ist eine Umsetzung etwa durch die lokalen Industrie- und Handelskammern möglich. In der Bundesrepublik gibt es verschiedenste Umsetzungsformen:

Bundesland	EA-Implementierungsmodell
Baden-Württemberg	Kammer- / Kommunalmodell (69 EA)
Bayern	Kammer- / Kommunalmodell (35EA)
Berlin	Landesebene (1 zentraler EA)
Brandenburg	Landesebene (1 zentraler EA)
Bremen	Kommunalmodell (1 zentraler EA)
Hamburg	Kammermodell (1 IHK, 1 HWK)
Hessen	Regierungsbezirksebene (3 EA)
Mecklenburg-Vorpommern	Kammermodell (3 IHK, 2 HWK)
Niedersachsen	Kommunalmodell (54 Kommunen & 1 zentraler EA auf Landesebene)
Nordrhein-Westfalen	Kommunalmodell (21 EA)
Rheinland-Pfalz	Landesebene (2 EA)
Saarland	Kammermodell (1 IHK, 1 HWK; gemeinsame Geschäftsstelle)

Sachsen	Landesebene (1 zentraler EA)
Sachsen-Anhalt	Landesebene (1 zentraler EA)
Schleswig-Holstein	Anstalt des öffentlichen Rechts (1 zentraler EA in multipler Trägerschaft)
Thüringen	Kammermodell (3 IHK, 3 HWK)

Abbildung 2: Umsetzungsföderalismus in Deutschland. Nach: IfM-Evaluation.

Aus Abbildung 2 wird ersichtlich, wie vielseitig der Umsetzungsföderalismus allein in Deutschland ist. Nimmt man den Umsetzungsföderalismus innerhalb der EU dazu, wird die Unübersichtlichkeit für die kommunalen Akteure deutlich. Beachtlich ist in diesem Zusammenhang ein bei der Umsetzung von der Bundesregierung eingerichteter Web-Dienst (vgl. Internetportal <http://www.dienstleistungen-leicht-gemacht.de> - zuletzt abgerufen am 31.07.2011): Das Portal bündelt verschiedene Angebote und informiert ausführlich über die Umsetzung. Dort sind Gesetzestexte und auch Erfahrungsberichte einzusehen. Interessant ist, dass die Berichte und Umsetzungsanalysen nicht nur aus einzelnen Bundesländern zur Verfügung gestellt werden, sondern auch etwa Erfahrungsberichte aus Österreich. Der Anspruch des Portals ist es also, einen europäischen Bezug herzustellen, auch über Vergleiche einzelner Umsetzungssysteme.

Hinzu kommt, dass ein horizontaler Austausch unter den Einheitlichen Ansprechpartnern der Bundesländer gefördert wird: Bei einer Veranstaltung zum Thema „Das erste Jahr der Einheitlichen Ansprechpartner - Ein Erfahrungsaustausch“ im November 2010 wurden verschiedene Aspekte und Probleme diskutiert (Bericht zur Veranstaltung abrufbar unter <http://www.dienstleiten-leicht-gemacht.de/DLR/Navigation/root,did=367004.html> - Zuletzt abgerufen am 31.07.2011).

Der Umsetzungsföderalismus in Deutschland führte zu einem konkreten nordrhein-westfälischen Modell des Einheitlichen Ansprechpartners; der Europäisierungsprozess ist also durch die Landesgesetzgebung maßgeblich gefiltert. In Nordrhein-Westfalen hat die Landesregierung die Richtlinie zunächst mit dem „Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahren-, zustellungs- und gebührenrechtlicher Regelungen zur Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in das Landesrecht von Nordrhein-Westfalen und weiterer Anpassungen“ und anschließend mit dem am 28.12.2009 in Kraft getretenen „Gesetz zur Bildung Einheitlicher Ansprechpartner in Nordrhein-Westfalen (EA-Gesetz NRW)“ umgesetzt. Die Landesregierung entschied sich für das Kommunalmodell und so wurden 21 EA-Stellen geschaffen. Man gab hier vor, dass eine bestimmte Zahl von EA nicht überschritten werden soll und forderte die 54 Kreise und kreisfreien Städte auf, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zu treffen und interkommunale Zusammenarbeit zu forcieren, um die Umsetzung zu gewährleisten (Institut für Mittelstandsforschung 2010: 11). Die europäische Initiative trifft hier also die kommunalen Strukturen und verändert sie merklich: sowohl durch die Schaffung der EA-Stellen als auch durch die Aufforderung der horizontalen Organisation. Diese möglichst subsidiäre Einrichtung der EA-Stellen wird in der kommunalen Praxis als „nachvollziehbar“ bezeichnet (Anhang 1: 75).

Akteure

Bei der Umsetzung der Richtlinie waren die entscheidenden Akteure in Nordrhein-Westfalen die Behörden der Landesverwaltung. Jedoch nehmen auch die kommunalen Spitzenverbände (Städtetag, Landkreistag und Städte- und Gemeindebund) an der Umsetzung Anteil; die Umsetzung der DLRL erfolgte in „enger Abstimmung.“ (Städte- und Gemeindebund NRW 2008) Dies zeigt, dass die Kommunen und ihre Vertreter zwar im europäischen Kontext Probleme beim Agenda Setting haben und über den Ausschuss der Regionen verhältnismäßig wenig Einfluss ausüben können (Leitermann 2006), gleichzeitig aber im nationalen und sub-nationalen Kontext bei der Ausgestaltung von Normen eine wichtige Rolle einnehmen. Die kommunalen Spitzenverbände wirken nicht nur bei der Transformation in nationales Recht mit und formulieren Zielsetzungen, sondern kommunizieren die Einzelschritte auch an ihre Interessengruppe und sorgen für Informationsfluss. So können sich die Kommunen, insbesondere die Kommunalverwaltungen, auf die anstehenden Veränderungen einstellen. Im Fall der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie war im Vorfeld beschlossen worden, Meldungen des StGB abzuwarten (Stadt Haltern: AZ 30 00 25 / Re.: Vermerk zur Umsetzung EU-Dienstleistungsrichtlinie vom 18.11.2008. Einsicht in die nicht-öffentlichen Akten erfolgte ausnahmsweise). Wie in verschiedenen anderen Feldern übernehmen die kommunalen Spitzenverbände auch hier die Funktion, bei ihren Mitgliedern das Unverständnis europäischen *Policies* zu nehmen und den Prozess der Umsetzung zu erleichtern; sie wirken als Scharnier. Bei der Umsetzung wurden die Kommunen zur Selbstorganisation angehalten. Sie stellen also die entscheidenden Akteure bei der abschließenden Umsetzung in Nordrhein-Westfalen dar.

Umsetzung im Kreis Recklinghausen

Zur Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie richtete die Stadt Haltern am See eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe „EU-Dienstleistungsrichtlinie“ ein (Anhang 1: 76). Diese bereitete die Umsetzung in den drei Teilbereichen der Richtlinie für die Halterner Verwaltung vor. Zunächst einigte man sich verwaltungsintern unter Beteiligung des Rechtsamtes, Hauptamtes und Gewerbeamtes auf eine Zielsetzung und Vorgehensweise. Das Rechtsamt übernahm hier die Koordination (Anhang 1: 74). Anschließend wurde auf Kreisebene die interkommunale Zusammenarbeit forciert. Verwaltungsinterne Arbeitsgruppen tagten über eine längere Zeit, um die Einrichtung des Einheitlichen Ansprechpartners umzusetzen (Anhang 1: 75). Das Ergebnis der Umsetzung war eine „Umsortierung“ von Aufgaben und die Betreuung einer Mitarbeiterin der Kreisverwaltung „auf Probe“ mit den Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners (Anhang 1: 75). Hierdurch wurde eine zusätzliche Finanzierung der EA-Stelle etwa in Form einer Umlage, wie sie das IfM-Gutachten vorschlägt, nicht nötig. Da man sich über eine mögliche Zahl von Anfragen nicht sicher war, wurde die Lösung zunächst als Provisorium gesehen. Angesichts geringer Anfragezahlen beließ man es jedoch hierbei. Die Stelle wird als Teil der aktiven Wirtschaftsförderung im Kreis begriffen und mit anderen Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung vernetzt; hierzu dient auch das Web-Portal des Einheitlichen Ansprechpartners im Kreis Recklinghausen unter: <http://www.ea-kreis-re.de/> (zuletzt abgerufen am 11.09.2011).

Im Rahmen der Berichtsvorlage 09 / 151 wurde im November 2009 der Rat der Stadt Haltern am See über den aktuellen Stand der Umsetzung im Kreis Recklinghausen informiert (Stadt Haltern am See 2009: 3). Über alle drei Bestandteile der Dienstleistungsrichtlinie, also Normenscreening, elektronische Datenabwicklung und den Einheitlichen Ansprechpartner wur-

de Bezug genommen und sie wurden auf ihre Auswirkungen für die Stadt untersucht. Der Stadtrat war jedoch zu keinem Zeitpunkt an der Umsetzung der Richtlinie aktiv beteiligt. Auch auf den regelmäßig stattfindenden Konferenzen der Bürgermeister der Kreisstädte wurde das Thema nicht politisch diskutiert (Anhang 1: 75). Ein Grund hierfür ist nach Einschätzung des Dezernenten Steck der Druck höherer politischer Ebenen.

Bisher gab es nur eine äußerst geringe Anzahl von Anfragen an den EA: Von 386 Anfragen in NRW zwischen dem 03.05.2010 und 31.07.2010 kamen nur rund 20 aus dem EU-Ausland, so ergab eine Evaluation des Instituts für Mittelstandsforschung in Bonn (Institut für Mittelstandsforschung 2010: 47 / 48). In der Stadt Haltern am See gab laut Aussagen der Abteilung Wirtschaftsförderung vom 16.09.2011 noch keine Anfragen zum Einheitlichen Ansprechpartner.

8.3.4. Normenscreening

Durch das Normenscreening sollen alle kommunalen Rechtsvorschriften auf ihre Vereinbarkeit mit der Dienstleistungsrichtlinie geprüft werden (Stadt Haltern am See 2009: 5). Um die Machbarkeit eines solchen Screenings für die Kommunen zu erleichtern, wurden durch den Städte- und Gemeindebund NRW in der Stadt Köln und im Kreis Steinfurt Modellevaluationen durchgeführt, um es den anderen Kommunen zu erleichtern, den eigenen Normenbestand zu überprüfen (Städte- und Gemeindebund NRW: Rundschreiben vom 25.02.2009). Darüber hinaus erstellte der Städte- und Gemeindebund Mustersatzungen zum Abgleich mit den örtlichen Satzungen und Rechtsverordnungen. Vorgabe war eine Prüfung und ggf. Veränderung der bestehenden Normen bis Ende 2009 (Land Nordrhein-Westfalen, Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie: Schreiben vom 20.02.2009 zur EU-Dienstleistungsrichtlinie – Normenprüfung).

Im Rahmen des Normenscreenings wurde so das gesamte Halterner Ortsrecht (d.h. sämtliche Satzungen, Verordnungen, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen etc.), sowie das Innenrecht der Verwaltung (Dienstanweisungen, Richtlinien, etc.) auf Vereinbarkeit mit der DLR hin überprüft. Insgesamt 36 Satzungen und Rechtsverordnungen wurden überprüft (Stadt Haltern am See, AZ 30 00 25 / Re.: Ortsrecht Haltern am See, vom 17.03.2009). Im Ergebnis wurde festgestellt, dass die jeweils im Orts- oder Innenrecht enthaltenen dienstleistungsrelevanten Genehmigungen oder Anforderungen vollinhaltlich den Voraussetzungen der DLR entsprechen und nur bei der Friedhofssatzung der Stadt Haltern am See ein geringfügiger Änderungsbedarf festgestellt.

Über das Ergebnis des Normenscreenings wurde der Stadtrat in der Vorlage 09/151 in seiner Sitzung am 10.12.2009 informiert. In derselben Sitzung wurde auch eine entsprechende Änderung der Satzung vorgenommen (Stadt Haltern am See 2009: 23). Darüber hinaus ergab sich keine Berührung mit der politischen Sphäre in Rat oder Ausschüssen.

8.3.5. Einheitliches Datenformat

Die Richtlinie sieht vor, dass alle Verfahren problemlos aus der Ferne über den Einheitlichen Ansprechpartner oder die zuständige Behörde abgewickelt werden können. Das einheitliche Datenformat, wie von der Richtlinie gefordert, befindet sich nach wie vor im Aufbau. In der Stadtverwaltung von Haltern am See ist es nach wie vor nicht möglich gewesen, ein elektronisches

Datensystem aufzubauen, da zentrale Vorgaben (Dateiformate, Betriebsplattformen, etc.) nicht hinreichend spezifiziert worden sind (Anhang 1: 74). Dies führt zu einer anhaltenden Lücke in der Umsetzung der Richtlinie. Rechtsdezernent Steck weist auch darauf hin, dass wesentliche rechtliche Fragen noch nicht geklärt sind. Ein Rechtsgeschäft in Deutschland könne etwa nicht per E-Mail abgeschlossen werden, während dies in anderen Ländern durchaus möglich ist (Anhang 1: 74).

8.3.6. *Format der Europäisierung*

Durch die EU-Dienstleistungsrichtlinie wurden verschiedene Veränderungsprozesse auf der kommunalen Ebene angestoßen. Der europäischen *Policy* Formulierung folgte auf Länder- und Kommunalebene. Im Zentrum der Prozesse stehen wie schon in den beiden zuvor analysierten Politikfeldern die *administrative structures* der lokalen politisch-administrativen Systeme. Es sehen sich auch hier insbesondere die Kommunalverwaltungen mit der Umsetzung konfrontiert. Mit den drei Säulen der Dienstleistungsrichtlinie machte die EU konkrete institutionelle Vorgaben. Gleichzeitig ist aber auch merklich der Anspruch erkennbar, für die Dienstleistungserbringer *Opportunity Structures* zu verändern und anzupassen. Den Dienstleistungserbringern soll mithilfe der Richtlinie mehr Spielraum zur Ausübung ihres Tätigkeitsfeldes innerhalb der Gemeinschaft eingeräumt werden.

Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie im Kreis Recklinghausen erfolgte beim Normenscreening innerhalb der Kommunalverwaltungen der Kreisstädte und bei der Etablierung des EA darüber hinaus im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit. Da bisher wichtige EU-Vorgaben fehlen, ist zur Einführung eines einheitlichen Datenformats noch nichts geschehen. Die Einrichtung des EA war laut Aussage des Rechtsdezernenten Steck aufwändig und mit der Einrichtung von interkommunalen Arbeitsgruppen und der Schaffung der neuen Stelle an sich verbunden. Die Arbeitsgruppen tagten über einen längeren Zeitraum. Somit wird zur Umsetzung der EU-Vorgaben ähnlich wie bei den beiden anderen beschriebenen Politikfeldern die (verwaltungsinterne) *policy*-Ebene durch temporäre Arbeitsgruppen angepasst. Hinzu kommt in diesem Fall die Schaffung der EA-Stelle. Bei der Etablierung nahmen Fachleute aus den Verwaltungen der Kreisstädte und die Bürgermeister der Städte eine besondere Rolle ein. Eine Auseinandersetzung im politischen Tagesgeschäft, der *politics*-Ebene, fand jedoch nicht statt. Eine Politisierung, etwa auf Bürgermeisterkonferenzen, wurde auch eher vermieden. Die Kommunalpolitiker im Rat der Stadt Haltern wurden im Rahmen einer Berichtsvorlage über die einzelnen Schritte der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie informiert. Diese fand jedoch im politischen Raum des Stadtrates jedoch keinen merklichen Widerhall. Auch die nötige Änderung der Halterner Friedhofssatzung zur Anpassung an das EU-Dienstleistungsrecht wurde ohne größere Diskussionen verabschiedet. Eine neue kommunale *Policy* wird durch die Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie nicht direkt forciert; durch die Ansprüche, die gesamte EU zu einem effektiveren Dienstleistungsraum zu machen, sind sie Kommunen jedoch betroffen. Die Verbindung der Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners mit aktiver Wirtschaftsförderung lässt auf eine Ergänzung der *Policies* schließen. Wie schon bei den anderen beiden untersuchten Politikfeldern lässt sich jenseits der verwaltungsinternen Veränderungen und Maßnahmen weder im politischen Betrieb von Räten oder Ausschüssen noch im öffentlichen Raum ein höheres Maß an *Output* feststellen. Im Fall des

Einheitlichen Dateiformats blieb die Veränderung aus, da technische Vorgaben für die Kommunen bisher nicht umsetzbar sind. Hier kommt es zwangsläufig zu einer verzögerten Umsetzung.

Die Arbeit der kommunalen Spitzenverbände trug zu einem Informationsgewinn auf kommunaler Seite bei; sie nehmen vorliegend die Position einer europäisierungsfördernden Variablen ein.

Die Vorgaben des Landes Nordrhein-Westfalen sahen für die Einrichtung des Einheitlichen Ansprechpartners eine subsidiäre Lösung vor, sodass die Kommunen frei waren in der internen und horizontalen Vernetzung und Gestaltung. Hier wurde eine flexible Lösung gefunden, die eine Erfüllung der europäischen Vorgaben bei einer gleichzeitigen Berücksichtigung der lokalen Strukturen (Kostensparnis, Anfragesituation) beinhaltet. Somit handelt es sich vorliegend um *Absorption* im Raster der vorliegenden Arbeit.

8.3.7. Fazit

Die Vorgaben EU-Dienstleistungsrichtlinie erlauben den Mitgliedsländern einen Umsetzungs-föderalismus. In Nordrhein-Westfalen schrieb die Landesregierung eine subsidiäre Regelung vor; die Kommunen waren zur Selbstorganisation angehalten. Die drei Säulen der Dienstleistungsrichtlinie wurden zum Teil lokal, zum Teil interkommunal und zum Teil noch gar nicht umgesetzt. Eine EU-Konformität wurde nicht nur verwaltungsintern und auf der Ebene der *Polity* erreicht; es wird auch im politischen Betrieb (*Politics*) und bei der Aufgabenerfüllung der *Policies* auf die Einhaltung des europäischen Rahmens geachtet.

Im Kreis Recklinghausen ergaben sich bisher nur wenige Anfragen an den Einheitlichen Ansprechpartner; die erfolgten Anfragen richteten sich an die lokalen Behörden vor Ort, ohne den „Zwischenweg“ EA. Insgesamt ist auch im Fall der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie wenig *Output* ersichtlich.

8.4. Liberalisierung im Vergaberecht

Die Liberalisierung vormals monopolisierter Wirtschaftssektoren besitzt in der Politik der Europäischen Kommission einen besonderen Stellenwert und ist in den vergangenen Jahren ausführlich betrachtet worden (vgl. u.a. Schmidt 1998, Keller 2000, Raza 2001). In den vergangenen Jahrzehnten sind so vielfältige Sektoren wie Luftverkehr und Telekommunikation, aber auch Energie und Arbeitsvermittlung durch EU-Initiativen stark reformiert und nachhaltig liberalisiert worden (Schmidt 1998: 12). Durch die Liberalisierung sind für viele kleine und mittlere Kommunen die Rahmenbedingungen entschieden verändert worden (Raza 2001: 64). Im Zusammenhang mit der Liberalisierung vormals nicht marktförmiger Sektoren macht Raza (2001) zwei Ebenen des Prozesses aus: eine horizontale, welche maßgebliche Regulierungsbereiche umfasst, die den ganzen Sektor betreffen und eine vertikale, auf der die schrittweise Liberalisierung der einzelnen öffentlichen Dienstleistungen zu beobachten ist (Raza 2001: 65). Von den Liberalisierungsmaßnahmen sind die Kommunen stark betroffen; sie wurden in den vergangenen Jahren dazu angehalten, ihre bestehenden Strukturen und Arbeitsweisen in vielerlei Hinsicht zu überdenken und aufzugeben (Keller 2006: 225). Eine besondere Bedeutung haben die Liberalisierungsmaßnahmen

im Vergaberecht. Das Gesamtvolumen öffentlicher Aufträge in der EU – d.h. der Einkauf von Gütern, Dienstleistungen und Bauaufträgen durch Regierungen und Körperschaften öffentlichen Rechts – wird auf ca. 16% des Bruttoinlandsproduktes (BIP) der Union geschätzt (Land Nordrhein Westfalen 2011). Angesichts dieses großen Wirtschaftsfaktors verfolgt die EU verfolgt den Zweck, die Vergabe öffentlicher Aufträge einem nachvollziehbaren und transparenten Wettbewerb zu unterstellen (Keller 2006).

8.4.1. *Europäische Vorgaben*

Das europäische Vergaberecht regelt die Vergabe öffentlicher Aufträge durch die Mitgliedsstaaten und ihre Organe. Im Wesentlichen bestehen zurzeit drei EU-Vorschriften, die den Vergabebereich regeln (Land Nordrhein-Westfalen 2011):

- Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (Sektorenrichtlinie),
- Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge (klassische Richtlinie),
- Verordnung (EG) 1422/2007 Schwellenwerte für Auftragsvergaben.

Um allen Anbietern eine faire Chance bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu bieten, regeln europäische Vorschriften Fragen der Bekanntmachung der Aufträge, die Vergabeverfahren und -bedingungen sowie Fristen und Einspruchsregeln. Bau- und Lieferverträge müssen ab einem bestimmten Volumen im EU-Amtsblatt ausgeschrieben werden. Ihre Umsetzung und Anwendung finden die europäischen Regelungen in den Vergabe- und Vertragsordnungen, sowie dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

8.4.2. *Rolle des EuGH*

Eine besondere Rolle kommt der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu: Oftmals werden Sektoren erst durch eindeutige EuGH-Urteile reformiert (vgl. u.a. Schmidt 1998: 15). Bei einem Verstoß gegen die EU-Regelungen können unter Umständen Entschädigungszahlungen in Millionenhöhe fällig werden. Zahlen müssen die öffentlichen Auftraggeber, die Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten ohne Grund benachteiligt haben. So verurteilte der Europäische Gerichtshof bereits verschiedene Regierungen zur Zahlung einer Entschädigung in Millionenhöhe, weil nationale und kommunale Gesellschaften Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union bei Auftragsvergaben nicht berücksichtigt hatte. Hierauf wird auch in der Literatur hingewiesen, etwa mit Verweise auf Vertragsverletzungsverfahren und Gerichtsprozesse gegen Deutschland (als Adressat), wenn nach Auffassung der EU-Behörden Kommunen gegen europäische Prinzipien verstoßen (Keller 2006: 225 ff.).

In den vergangenen Jahren wurden gegen die Bundesrepublik mehrere Verfahren wegen Vertragsverletzung eingeleitet, da nach Auffassung der Kommission Kommunen gegen bestehendes Vergaberecht verstoßen hatten. Die Fälle, die nun vom EuGH zu entscheiden waren,

bestrafen insbesondere die Abfallentsorgung (Fall der Stadt Halle i.W. oder der Städte Haan und Solingen, dargestellt bei Keller 2006: 225 ff.). Hier wurde das Vergaberecht maßgeblich zugunsten der europäischen Vorstellungen auch in der Rechtsprechung geprägt. Durch die Rechtsprechung des EuGH sind die Kommunen in einer Situation der dauernden Anpassung.

8.4.3. „Inhouse“-Problematik

Der Begriff des „Inhouse“-Geschäfts bezeichnet im Vergaberecht die Auftragsvergabe einer öffentlichen Stelle an Dritte, die zwar rechtlich eigenständig sind, vom öffentlichen Akteur jedoch kontrolliert werden (in Form von Eigenbetrieben oder eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen). Wenn Aufträge durch solche eigene Kräfte erfolgt, ist das Vergaberecht nicht betroffen. Ist jedoch nur ein Privater beteiligt oder möglicherweise beeinträchtigt, so springt nach einem Urteil des EuGH das Vergaberecht ein (Keller 2006: 226). *Inhouse*-Geschäfte kommen in kommunalen Zusammenhängen in verschiedenen Feldern der Daseinsvorsorge (Energieversorgung, etc.) vor (Keller 2006: 226).

Die Kommunen bedienen sich oftmals der interkommunalen Zusammenarbeit, um gemeinsam effizientere und günstigere Lösungen zu erhalten. Die Auftragsvergabe in vielen Bereichen erfolgt hier etwa durch Gründung oder Beitritt zu kommunalen Zweckverbänden. In Bezug auf die interkommunale Zusammenarbeit weist Keller darauf hin, dass sie in der kommunalen Praxis „und darüber hinaus“ als „Zukunftsweg betrachtet“ werde (Keller 2006: 229).

8.4.4. Kommunale Betroffenheit

Durch die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung wird den Kommunen auch die Freiheit gewährt, über Art und Weise der Aufgabenerfüllung zu entscheiden (vgl. u.a. Denninger 2009, Keller 2006). Somit haben sie auch die Freiheit, darüber zu entscheiden, ob sie eine Aufgabe vollständig selbst erledigen, in einer Mischform mit Privaten oder vollständig durch Private erledigen lassen.

Die Vergabeverfahren werden auf Grundlage der Rechtsvorschriften und der lokalen Vergabeordnung durchgeführt (Stadt Haltern am See 2009). Sie gilt für die „Ausschreibung und Vergabe von Lieferungen sowie baulichen Leistungen sonstiger Art“ durch die Stadt Haltern am See (§1 Abs. 1 Vergabeordnung Haltern). Die Durchführung und Überwachung von Vergabeverfahren wird von der Rechtsabteilung begleitet. Über die Vergabe der Aufträge bis zu einem Auftragsvolumen von 50.000€ entscheidet der Bürgermeister (§ 4 Vergabeordnung Haltern) im Rahmen der laufenden Geschäfte der Verwaltung. Vergaben über 50.000€ und solche, die aufgrund von Änderungs-, Anschluss-, Zusatz- oder Nachtragsaufträgen einen Gesamtwert von 50.000€ übersteigen, sind den jeweiligen Fachausschüssen zur Kenntnis zu geben (§4 Abs. 2 Vergabeordnung Haltern).

Für die Stadt Haltern bedeutet die Liberalisierung im Vergaberecht zunächst, dass sich Vorgehensweisen geändert haben und „wesentlich“ mehr Vergabeverfahren durchgeführt werden (Anhang 1: 74). Im Rahmen der europäischen Wirtschaftskrise und des Konjunkturpakete der Bundesregierung wurden jedoch die Anforderungen etwas gelockert; die EU-Kommission er-

mögli­che es den Mitgliedsstaaten und somit auch den Kommunen, ein so ge­nanntes „beschleunigtes nicht-offenes Ver­gabeverfahren“ durchzuführen, bei dem eine europaweite Ausschreibung bei vielen Projekten entfiel (Junk 2009). Nach Einschätzung des Rechtsdezernenten Steck sind die politischen Rahmenbedingungen jedoch von geringerer Bedeutung als die anhaltende Rechtsprechung des EuGH, welche die materiellen Anforderungen am Ver­gabeverfahren „extrem“ anhebt (Anhang 1: 74). Für kleine Kommunen werde die Planung größerer Projekte hierdurch immer schwieriger, was das Beispiel einer Nachbarstadt und eine Reihe konkreter Urteile zu kleinen und mittleren Städten zeige. Durch das EU-Vergabebereich wird nach Einschätzung aus der Stadtverwaltung Haltern auch die interkommunale Zusammenarbeit erheblich erschwert (Anhang 1: 74).

Darüber hinaus führte die *Inhouse*-Problematik führte in der Stadt Haltern am See dazu, einen vorteilhaften Teilverkauf der Stadtwerke zurückzunehmen (Anhang 1: 75). Diese sind ein Tochterunternehmen der Stadt. Im Jahr 1999 entschied man sich, die Stadtwerke zu einem Teil an die Stadtparkasse zu verkaufen, um steuerliche Vorteile geltend zu machen. Die Stadt Haltern vergibt im Energiebereich ausschreibungsfrei Aufträge an die Stadtwerke. Grundsätzlich unterliegen solche Aufträge dem Vergaberecht, es sei denn, es liegt ein *Inhouse*-Geschäft vor (siehe oben). Nachdem sich die Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2005 konkretisierte und nunmehr nur noch bei einer 100%-igen Tochtergesellschaft ein vergaberechtfreies *Inhouse*-Geschäft vorliegt, entschied man sich, den Hauptausschuss und den Stadtrat über einen Rückkauf entscheiden zu lassen. Dieser wurde im nicht-öffentlichen Teil der Ratssitzung am 13.12.2007 abgewickelt (Anhang 1: 75).

Die Entwicklungen im Vergabebereich werden von den kommunalen Spitzenverbänden begleitet; sie informieren die Kommunen ähnlich wie bei den oben analysierten Politikfeldern über ihre Schnellbriefe, Mitteilungen und die Fachzeitschrift *Städte- und Gemeinderat* (Städte- und Gemeindebund NRW 2006).

8.4.5. *Format der Europäisierung*

Liberalisierung stellt einen zentralen Prozess der europäischen Integration dar, der seit Jahrzehnten andauert. Dieser Prozess beinhaltet sowohl negative als auch positive Integration; institutionelle Vorgaben ebenso wie die Beeinflussung von *Opportunity Structures*. Ziele des EU-Vergaberechts sind eine Neuausrichtung des Marktes und ein transparenter Wettbewerb. Die Liberalisierung im Vergabebereich fordert die Kommunen zu einer Anpassung ihrer Organisations- und Handlungsweisen mit weit reichenden Konsequenzen auf.

Neben den politischen Entscheidungen von Rat und Kommission spielt der EuGH in diesem Feld eine entscheidende Rolle. Seine Urteile beeinflussen maßgeblich das Handeln der kommunalen Akteure. Dies ist mit dem an Radaellis Konzept angepassten Raster schwer zu erfassen; vorliegend trifft die EU die Vorgaben, die Mitgliedsstaaten setzen diese um und die Kommunen wenden diese an. Der EuGH interveniert jedoch und konkretisiert die Vorgaben. Dies beachten die Kommunen – sie handeln entsprechend und versuchen, Kollisionen mit der Rechtsprechung und den konkretisierten materiellen Anforderungen an die Ver­gabeverfahren zu berücksichtigen.

Die Stadt Haltern am See hat ihre übliche Vergabep­raxis ausgeweitet und an die europäischen Vorgaben angepasst. Die Vergabeordnung der Stadt sieht vor, dass bis zu einem gewissen

Auftragsvolumen die Entscheidung über die Vergabe von Aufträgen durch den Bürgermeister ohne Konsultation der Gremien im Rahmen der laufenden Geschäfte der Verwaltung erfolgt; die handelnden Akteure jenseits der Verwaltung werden erst ab einem Volumen von über 50.000€ eingeschaltet. Die Akteure der Verwaltung führen anschließend die Vergabeverfahren durch.

Auf der kommunalen *polity*-Ebene ergeben sich durch die Mehrzahl an Vergabeverfahren nicht unmittelbar veränderte Strukturen: Weder wurden neue Stellen eingerichtet, noch ergaben sich neue Akteurskonstellationen. Der politische Tagesbetrieb und die Grundlinien der verfolgten Politik (*politics* und *policy*) sind von der Ausweitung der Vergabeverfahren ebenfalls nicht betroffen. Die EU-Vorgaben wurden angenommen und in kommunales Handeln *transformiert*.

Die Stadt Haltern am See tätigte eine vollständige Rückführung der Stadtwerke in kommunale Kontrolle aus *Vorsicht*, um nicht entgegen der EuGH-Rechtsprechung zu handeln.

8.4.6. Fazit

Das europäische Vergaberecht und insbesondere die Rechtsprechung des EuGH beeinträchtigen nicht direkt die kommunale Aufgabenerledigung, erzeugen jedoch einen Zwang, die Vergabepaxis zu erweitern. Die kommunale Praxis ist darauf angewiesen, die ständige Rechtsprechung des EuGH permanent zu verfolgen und auf Urteile im Zusammenhang mit dem europäischen Vergaberecht zu achten; die materiellen Anforderungen an Vergabeverfahren haben einen hohen Stellenwert gewonnen. Sie beeinflussen kommunale Handlungsweisen wie interkommunale Zusammenarbeit und die Auftragsvergabe im Rahmen von Inhouse-Geschäften.

9. Weitere Beobachtungen

In der oben durchgeführten Untersuchung wurde an mehreren Stellen darauf hingewiesen, dass die kommunale Finanzlage ein wichtiger Faktor auch im Zusammenhang mit der Europaarbeit der Städte und Gemeinden ist. Für eine aktive Arbeit, so wird auch im Experteninterview mit Rechtsdezernent Steck klargestellt, bleiben keine Ressourcen. Somit erscheint es sinnvoll, jenseits der Untersuchung konkreter Sachverhalte auch kurz auf die kommunale Finanzlage einzugehen.

9.1. Die kommunale Finanzlage: eine besondere Herausforderung

Der Großteil der Gemeinden und Städte in Deutschland stehen auch in Zeiten der aktuellen Konjunkturerholung des Wirtschaftsaufschwungs schon seit Jahren vor enormen Haushaltsproblemen: Im Haushaltsjahr 2010 verzeichneten die Kommunen vermutlich ein Rekorddefizit von 7,7 Milliarden Euro und sind somit fast aller eigenständiger Gestaltungsmöglichkeiten beraubt (Städte- und Gemeindebund NRW: „Kassenstatistik 2010 – Haushaltslage der Kommunen bleibt angespannt“. In der Berichterstattung weichen die Zahlen voneinander ab, manche Quellen sprechen von einem Defizit von bis zu 12 Milliarden Euro. Die Berechnungen des Städte- und Gemeindebundes gelten jedoch als allgemein anerkannt und seriös und werden daher in dieser Arbeit als Rahmen herangezogen). Die Frankfurter Oberbürgermeisterin und Präsidentin des Deutschen Städtetages, Petra Roth (CDU), bemerkte hierzu in einem im Februar 2011 in der ZEIT erschienenen Artikel, „viele Kommunen [lägen] auf der Intensivstation“ - der Verfall ihrer finanziellen Basis müsse gestoppt werden (DIE ZEIT 2011: 33). Vor diesem Hintergrund wird oftmals nach den Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung gefragt und vor einem „Kollaps“ gewarnt (DER SPIEGEL vom 02.02.2010: „Kommunen befürchten Kollaps“).

Allein in Nordrhein-Westfalen befinden sich derzeit über 30 Prozent der Kommunen im Nothaushaltsrecht (BpB 2011: 2). In dieser Situation wird zu immer drastischeren Mitteln gegriffen, um die Problematik in den Griff zu bekommen: So verkaufte etwa die Stadt Dresden im Jahr 2006 die kommunale Wohnungsgesellschaft Woba Dresden mit rund 48.000 Wohnungen an einen Investor und wurde damit als erste Stadt Deutschlands schuldenfrei (die Frankfurter Allgemeine Zeitung titelte hierzu im Februar 2006: „Dresden – Schuldenfrei auf einen Schlag“, FAZ 2006). Große Bekanntheit erlangte auch das Beispiel der Stadt Waltrop, einer weitem Stadt im Kreis Recklinghausen, der im Jahr 2005 von der Nordrhein-Westfälischen Landesregierung erstmals ein Sparkommissar zur Kontrolle über die städtischen Ausgaben verordnet wurde (vgl. Website <http://www.sparkommissar-waltrop.de/> - Zuletzt abgerufen am 30.06.2011). Die Gefahr der bilanziellen Überschuldung der kommunalen Haushalte ist akut und droht nicht nur einzelnen Kommunen in strukturschwachen Regionen, sondern deutschlandweit (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW: Schreiben an den Präsidenten des Landtages NRW vom 21.03.2011). Dies würde bedeuten, dass nicht einmal mehr die kommunalen Pflichtaufgaben wahrgenommen werden könnten; die Kommunen wären de facto insolvent. Für die Region der Stadt Haltern am See, also das nördliche Ruhrgebiet, droht dieses Szenario bereits für

die kommenden Jahre. Bereits seit Jahren befinden sich viele Kommunen in Haushaltssicherungskonzepten, die ihnen strenge Auflagen für die freiwilligen Ausgaben machen (vgl. etwa Beschlussvorlage 11/061 der Stadt Haltern am See zum Haushalt 2011). Die Stadt Haltern am See steht mit einem Defizit von rund 23 Millionen Euro hier ähnlich schlecht dar wie die Nachbarstädte. In den jährlichen Haushaltsreden betonen der Bürgermeister und die Fraktionsvorsitzenden aller im Rat vertretenen Parteien die angespannte Haushaltslage. Die finanzielle Situation wird angesichts „gigantischer“ (Haushaltsrede des SPD-Fraktionsvorsitzenden Wiengarten vom 07.04.2011) Schulden als „desaströs“ (Haushaltsrede des CDU-Fraktionsvorsitzenden Schrief vom 07.04.2011) bezeichnet.

Vor diesem Hintergrund wird der enge Spielraum der kommunalen Akteure, der Stadträte und Verwaltungen bei der Gestaltung ihrer örtlichen Angelegenheiten deutlich. Die Einrichtung von eigenen Europastellen in den Stadtverwaltungen zur Erleichterung der Verwaltungsarbeit, wie sie von Alemann et al. als „notwendig und sinnvoll“ gehalten werden (von Alemann und Münch 2006: 19), oder gar von Europabüros, die für die Bürger eine Anlaufstelle bilden, wie sie Kommission und Literatur vorschlagen (Harte 2006: 287), erscheinen schon vor diesem Hintergrund unrealistisch. Selbst ihr Vorschlag, in Anbetracht von Sparzwängen ein Büro für mehrere Gebietskörperschaften einzurichten, erscheint fern jeder Realisierung. Dies wiederum könnte jedoch zu Unverständnis und Ablehnung europäischer Politiken beitragen.

Durch die Einführung neuer Instrumente sieht sich die kommunale Praxis gerade in kleinen und mittleren Städten und Gemeinden einem nicht unerheblichen finanziellen Mehraufwand gegenüber. Ausgaben für Gutachter etwa zur Umweltprüfung sind in den vergangenen Jahren in den kommunalen Haushalten ein fester Posten geworden (Anhang 1: 73). Auch dies könnte eine ablehnende Haltung neuen europäischer Vorgaben gegenüber begünstigen: wenn aus Brüssel hauptsächlich neue Regeln mit finanziellem Mehraufwand zu erwarten sind, etabliert sich eine grundsätzliche Skepsis.

Eine Europäisierung von der kommunalen Basis her, die *bottom-up* Initiativen und Projekte startet, stößt also schnell an Grenzen, sobald eigenes kommunales Kapital bewegt werden muss. Selbst die verpflichtende Selbstorganisation im Rahmen der Umsetzung von EU-*Policies* erscheint den kommunalen Akteuren als Bürde. Die Kommunen, so scheint es, verharren also zwangsläufig eher in ihrer Funktion als ausführende Instanzen.

10. Schlussfolgerungen

Nachdem nun der theoretische, der methodische und der empirische Teil (Untersuchung die kommunale Ebene auf einige Hauptprozesse) abgeschlossen wurden, ist fraglich, welche Erkenntnisse gewonnen wurden und welche Schlüsse daraus für die kommunale Ebene insgesamt ziehen lassen. Zunächst soll im Folgenden auf Auswirkungen in den drei Ebenen eingegangen werden, um anschließend die formulierten Thesen zu untersuchen und mögliche Gründe für die beschriebene große Skepsis auf kommunaler Seite in Bezug auf einige der Veränderungen einzugehen.

10.1. Auswirkungen auf das lokale politisch-administrative System

10.1.1. Kommunale Polity

Aus den Beobachtungen in der Fallstudie und der Beschäftigung mit wichtigen EU-Einflüssen auf die kommunale Ebene lässt sich festhalten, dass Prozesse der Europäisierung durchaus im Bereich der *Polity* auftreten.

Der organisatorische Aufbau und die Arbeitsweisen der Stadtverwaltung und des Rates von Haltern am See sind durch die vier untersuchten Politikfelder einigen Veränderungen unterworfen. Ein Teil der Veränderungen lässt sich aufseiten der Verwaltung nachweisen. An bedeutender Stelle ist hier zunächst die im Verwaltungsvorstand beschlossene Observierung des europäischen Rechtsraumes durch eine konkrete Stelle im Rechtsamt zu nennen. Die Stelle ist verwaltungsintern darauf ausgerichtet, die aktuelle Normensetzung durch die EU und ihre Ausstrahlung für die Stadt Haltern am See zu überprüfen. Bei anstehenden Anpassungssituationen werden themenbezogene Arbeitsgruppen gebildet. Diese sind allesamt nur temporär, begleiten die Prozesse allerdings zum Teil über längere Zeit. Hier übernimmt das Rechtsamt eine koordinierende Rolle.

In Bezug auf die einzelnen in der Fallstudie untersuchten Sachverhalte (EU-Einfluss im Baurecht, Umweltinformationsrecht, Einheitlicher Ansprechpartner und Vergaberecht) lassen sich unterschiedliche Strukturveränderungen der *polity* nachweisen. Im Einzelnen wären dies:

Sachverhalt	Verwaltung	Rat / Ausschüsse / Öffentlichkeit
Bauleitplanung	Themenbezogene AGs (zeitlich begrenzt) Bezugnahme auf externe Gutachter Durchsicht und Kontrolle der	Ergänzung der Ausschussarbeit

	Gutachten	
Umsetzung des UIG	Themenbezogene AGs (zeitlich begrenzt) Konzept zur Anpassung	Keine Auswirkung auf Rat und Ausschüsse Im Gegensatz zum Anspruch von Gesetz und Richtlinie <i>keine</i> gewandelte Rolle der Bürger als neue Akteure
DienstleistungsRL	Diverse länger etablierte AGs verwaltungsintern und interkommunal Interkommunale Zusammenarbeit bei der Etablierung des EA Einführung des EA im Bereich Wirtschaftsförderung des Kreises	Keine Auswirkung
Vergaberecht	Verstärkte horizontale und vertikale Orientierung [gehemmte interkommunale Zusammenarbeit – im vorliegenden Fall schwer nachzuweisen]	

Abbildung 3: Veränderungen der polity-Strukturen nach Sachverhalt

All diese ausgemachten Veränderungen trafen vornehmlich die von Radaelli ausgemachte *Domain* der „public administration“, also der Verwaltung. In der Organisationsstruktur des Stadtrates oder der von ihm gebildeten Ausschüsse sind nur wenige Veränderungen nachweisbar. Viele der Veränderungen erreichen die Kommunalpolitiker in Form von Berichtsvorlagen, bei denen zwar auf das durch die EU beeinflusste Vorgehen eingegangen wurde und die Ratsleute informiert wurden, ihnen jedoch keine Entscheidung abverlangt wurde. Eine Ausnahme bildet hier etwa die geringfügige Änderung der Halterner Friedhofssatzung im Rahmen des von der Verwaltung vorgenommenen Normenscreenings. Diese erfolgte in Form einer kurzen Entscheidung ohne größere Diskussion im Stadtrat. Der erfolgte Bruch mit dem bis dato üblichen Verfahren in der Akten-einsicht durch das Umweltinformationsgesetz hin zu einer „europäischen Logik“ wird in der Halterner Stadtverwaltung notgedrungen hingenommen, aber mit ähnlicher Skepsis, wie sie in der Literatur auch auf anderen Ebenen zu finden ist. Die von der EU angedachte Neuordnung der *Polity* durch eine gewandelte Akteurskonstellation (neue Rolle der Bürger als Kontrollinstanz der Verwaltungen) ist bisher mangels Beteiligung der Bürger schlicht ausgeblieben. Die Etablierung der EA-Stelle im Kreis Recklinghausen stellt neben der Europastelle in der Stadtverwaltung eine zweite organisatorische und personelle Neuerung dar.

Durch die kommunalen Spitzenverbände werden nicht nur Informationen an die Kommunen weitergeleitet. Sie tragen durch Veranstaltungen und Vernetzung auch aktiv zur Euro-

paararbeit der Kommunen bei. Wenn zu einem speziellen durch die EU angestoßenen Vorhaben Fragen bestehen, wendet sich die Stadtverwaltung an den Städte- und Gemeindebund, um Näheres zu erfahren. Dies erfolgt zwar mit Europabezug, aber ohne einen erkennbaren Strukturwandel in der Arbeitsweise – bei nicht durch die EU angeregten Veränderungen wird ähnlich verfahren.

Es lässt sich sagen, dass durch die einzelnen EU-bezogenen Veränderungen in der Bauleitplanung, der Umweltinformationspolitik, durch die EU-Dienstleistungsrichtlinie und durch die Veränderungen im Vergaberecht auf der *Polity*-Ebene die Organisation von Verwaltung und Rat unterschiedlich getroffen wurden. Während die Arbeitsweise des Stadtrates weitgehend unverändert bleibt, ist die Stadtverwaltung erkennbar von Strukturveränderungen betroffen. Durch die angespannte Haushaltslage in den kleinen und mittleren Kommunen sind darüber hinaus eigenständige Anpassungen der Organisationsstrukturen, etwa die Schaffung von Europabüros und erweiterten Europastellen, selbst wenn die von der Literatur gefordert und von den Kommunen gewollt wären, derzeit ausgeschlossen.

10.1.2. Kommunale Politics

Der Tagesbetrieb in der Politik kleiner und mittlerer Städte und Gemeinden, also die kommunalen *Politics*, wird durch die Ergänzung um verschiedene Instrumente (Umweltprüfung) durchaus beeinflusst. Es ergeben sich hier neue Kriterien und Bewertungsgrundlagen für die politische Auseinandersetzung in Ausschuss- und Ratssitzungen. Diese Beeinflussung hält sich jedoch in Grenzen. Durch die neuen Instrumente der Umweltprüfung, welche zum Standardverfahren in der Bauleitplanung avancierte, ergeben sich oftmals objektive Argumente für oder gegen ein Projekt. Wie gezeigt wurde, ergibt sich jedoch auch kein erweiterter Diskussionsbedarf in den Ausschüssen.

In Bezug auf andere Akteure im Tagesgeschäft, wie Bürger, Interessengruppen oder Initiativen, haben sich im politischen Grundgefüge deutlich erkennbar neue Muster ergeben, auf die bereits hingewiesen wurde. Diese Muster strahlen jedoch nicht in die kommunalen *Politics* hinein: keine einzige Anfrage im Umweltbereich hat sich durch das Umweltinformationsgesetz ergeben. Bei der Bürgerbeteiligung im Rahmen der Bauleitplanung hat sich niemand auf die Umweltprüfung berufen, um Argumente für oder gegen einen Bebauungsplan zu liefern. Hier klafft eine Lücke zwischen dem europäischen Anspruch und der kommunalen Realität. Die beiden anderen untersuchten Felder, Dienstleistungsrichtlinie und Vergaberecht, zielen darauf ab, Bürger außerhalb der Kommune – europaweit – anzusprechen. Deshalb ergeben sich für die lokal aktiven Gruppen in Haltern am See keinerlei unmittelbare Veränderungen in ihrer Tätigkeit.

Die Umsetzung der verschiedenen EU-Vorgaben forderte oftmals eine verwaltungsinterne Abstimmung zwischen den Akteuren. Da der Strukturwandel hauptsächlich verwaltungsintern zu spüren ist, war auch hier die Auseinandersetzung am Größten. Bei der Etablierung der EA-Stelle nahm Bürgermeister Klimpel als leitender Verwaltungsbeamter der Stadt Haltern am See mehrfach an Bürgermeisterkonferenzen teil. Hier tauschten sich die Bürgermeister des Kreises Recklinghausen mit der Kreisverwaltung aus, um gemeinsam die Etablierung der EA-Stelle zu ermöglichen. Eine Politisierung des Themas wurde jedoch bewusst vermieden.

10.1.3. Kommunale Policy

Die kommunalen *Policies* ergeben sich aus der kommunalen Aufgabenstruktur und den freiwilligen Aufgaben. Die in der Fallstudie untersuchten EU-Einflüsse auf die kommunale Ebene stellen *top-down*-Prozesse dar, bei denen es oftmals um die reine Anpassung an EU-Vorgaben geht.

Durch die Einführung neuer Instrumente im Umweltbereich lässt sich festhalten, dass die kommunalen *Policies* in Teilbereichen um Erweiterungen im Umweltbereich ergänzt werden. Hierzu gehören etwa die Instrumente der Umweltprüfung, welche den Umweltschutz im Bereich der Baugebiete stärken. Der Umweltschutz tritt auch durch die EU verstärkt ins Zentrum kommunalen Handelns. Es ist jedoch nicht so, dass Umweltbelange vorher auf der kommunalen Handlungsebene keine Rolle spielten; durch die EU wurde das Vorgehen jedoch formalisierter.

Darüber hinaus rücken durch die EU eine europäische Binnenmarktorientierung und Vergabe ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Die Kommunen, oder vielmehr ihre administrativen Strukturen, befassen sich selbstständig mit der Thematik. Sie orientieren sich horizontal (Beobachtung anderer Kommunen) und vertikal (Urteile des EuGH, Gesetzesnovellen), um ihr Handeln neuen Rahmenbedingungen anzupassen. Im konkreten Fall der Stadt Haltern ergab das Normenscreening im Rahmen der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie jedoch keinen größeren Handlungsbedarf.

In der Fallstudie wurden Bereiche untersucht, welche die kommunalen Pflichtaufgaben betrafen. Es wurde nicht untersucht, inwiefern die lokalen Akteure selbstbestimmt Europäisierung antreiben und sich neue *Policies* suchen. Ein Indiz dagegen wäre jedoch die mangelnde finanzielle Ausstattung der Kommunen, auf die oben eingegangen wurde. In Anbetracht der bedrohlichen Haushaltssituation dürften die selbst formulierten *Policies* eher andere Schwerpunkte haben als die Einrichtung von Europabüros und der europäischen Netzwerkbildung.

Ebenfalls nicht untersucht wurden Europäisierungsprozesse, wie sie etwa auf horizontaler Ebene durch die Vernetzung von Kommunen im Rahmen von Städtepartnerschaften stattfinden können. Vermutlich wäre hierdurch die Wahrscheinlichkeit größer, dass Kommunen sich gegenseitig beeinflussen und Input für neue *Policies* im Rahmen der freiwilligen Aufgaben erhalten.

10.2. Überprüfung der Thesen

in Kapitel 6.3 wurden vier Thesen formuliert, dies es im Rahmen der Fallstudie zu überprüfen galt:

Es wurde davon ausgegangen, dass die administrativen Akteure und Strukturen der lokalen politischen Systeme eine besondere Rolle spielen (These 1). Anhand der untersuchten Fallbeispiele konnte deutlich gezeigt werden, dass bei allen untersuchten Politikbereichen die Stadtverwaltung von Haltern am See eine, wenn nicht die entscheidende Rolle in der Umsetzung und Gestaltung einnimmt und dass sie in verschiedenen Bereichen und Politikfeldern auch verwaltungsintern mit teils starkem Einfluss durch die EU umgehen muss. Diese EU-Einflüsse reichen von konkreten Modellen und institutionellen Vorgaben hin zur Aufforderung zur Selbstorganisation der Kommunen. Ausschüsse und Räte sind eher nur in Ausnahmefällen mit einem direkten Wandel konfrontiert (etwa bei den neuen Instrumenten in der Bauleitplanung). In vielen Fällen sind sie nicht an der Umsetzung und Einrichtung von europabezogenen Neuerungen beteiligt und werden, wenn überhaupt, über den Stand der Dinge nur informiert. Viele Sachverhalte tau-

chen auch nicht als gesonderte Posten im städtischen Haushalt auf, sondern „verstecken“ sich in allgemeinen Kostensteigerungen für Personal und Gutachten. Somit ergeben sich wenige Berührungspunkte für die Kommunalpolitiker. Die These, dass die Stadtverwaltung eine herausragende Rolle im Umgang mit den europäischen Vorgaben einnimmt, konnte somit zumindest für die untersuchten Fälle eindeutig bestätigt werden.

Auch eine bestimmte Persistenz von Denk- und Arbeitsweisen innerhalb der Verwaltung ließ sich feststellen (These 2) – insbesondere im Fall des Umweltinformationsgesetzes besteht nach wie vor zwar (gezwungenermaßen) eine „Anwendungsbereitschaft“, Verständnis jedoch nicht. In einigen Fällen, wie der Umsetzung des Umweltinformationsgesetzes, zeigt sich ein klarer *Misfit*: Die kommunalen Akteure sind anhaltend skeptisch und sehen die Entwicklung eher als Gefahr denn als Gewinn. Dennoch bleibt der Zwang zur Anwendung.

Weiterhin wurde angenommen, dass sich ein Ressourcen-Problem insbesondere für die kleinen und mittleren Kommunen stellt (These 3). Aus dem Interview mit Rechtsdirektor Steck wurde ersichtlich, dass die kleinen und mittleren Städte nicht über die finanziellen und personellen Ressourcen verfügen, um sich Europaangelegenheiten verstärkt zu nähern; wo Städte wie Köln ganze Europabüros unterhalten, muss man sich in Haltern am See für einen sehr ähnlichen Aufgabenkreis mit einer einzelnen Mitarbeiterin im Rechtsamt begnügen. Kleine und mittlere Kommunen stehen demnach vor graduell größeren Herausforderungen als Großstädte.

In der Stadtverwaltung verfügt man auch nicht über die nötigen Fachkräfte, um Modelle wie die Umweltprüfung aus eigener Kraft konsequent anzuwenden. In diesen Fällen werden externe Gutachter hinzugezogen. Zur Reduktion der kommunalen Inkompatibilität versuchen kommunale Spitzenverbände wie der Städte- und Gemeindebund beizutragen, indem sie über Fachtagungen und Umsetzungsbegleitende Informationen Skepsis nehmen und die Anpassung an neue Strukturen erleichtern. Die Spitzenverbände wirken als Scharnier zwischen EU und den Gesetzgebern auf der einen und den Kommunen auf der anderen Seite. Ihre Arbeit wird vonseiten kommunaler Akteure als qualitativ schwankend bewertet, jedoch verringern sie tendenziell die Gefahr einer trägen Europäisierung oder gar der völligen Verweigerung. Die kommunalen Spitzenverbände nehmen im analytischen Modell die Position einer europäisierungsfördernden *intervening variable* ein. Somit lässt sich auch die Annahme, dass durch den Ressourcenmangel externe Hilfen benötigt werden (These 4) bestätigen.

10.3. Weitere Schlüsse

Bei der Analyse der Politikfelder wurde darüber hinaus deutlich, dass es sich bei einigen der Entwicklungen tatsächlich um *Prozesse* handelt, die teils seit über 20 Jahren andauern. Dies ist etwa bei der Europäisierung in der Bauleitplanung der Fall. Die Kommunen unterlaufen hier anhaltenden Entwicklungen, welche in den jeweiligen Etappen stärker oder schwächer ausfallen können.

Die deutschen Kommunen nehmen weiterhin im europäischen Kontext eher eine Sonderrolle ein (Raza 2001: 62, Burgi 2007: 117, Pfisterer 2010: 145) Die stark ausgeprägte kommunale Selbstverwaltung kann zu einer Vielzahl von Problemen führen; Städte und Gemeinden müssen sich mit Instrumenten und Regelungen auseinandersetzen, die nicht originär für sie formuliert wurden. Darüber hinaus erschweren die ausgeprägte Heterogenität der europäischen lo-

kalen Ebene und ein starker Umsetzungsföderalismus bei der Umsetzung von EU-*Policies* eine einheitliche Interessenformulierung.

Alle untersuchten Europäisierungsfälle sind mit *top-down*-Prozessen verbunden. Zwar kann nicht eine grundsätzliche *top-down*-Entwicklung angenommen werden, da die empirische Untersuchung nur vier Themenfelder beinhaltete. Durch verschiedene dargestellte Faktoren jedoch (etwa die kommunale Finanzlage, keine ausgemachten Europastellen in der Stadtverwaltung, Äußerungen im Interview mit der Verwaltung) sind *bottom-up*-Initiativen nicht sonderlich wahrscheinlich.

Eine weitere Erkenntnis ist, dass die kommunale Ebene durchaus anders auf die Konfrontation mit europäischen Vorgaben reagieren kann als die nationale: Im Fall der Einführung flächendeckender Umweltprüfungsmaßnahmen reagierte die nationale Ebene zögerlich, während die kommunale Verwaltung aktiv die neuen Regelungen für sich annahm und in die politische Arena kommunizierte.

Durch die EU eingeführte neue Instrumente wie die Umweltprüfung verlangen Mehrkosten, die für die Kommunen deutlich spürbar sind; ein Effekt der Europäisierung von Politikbereichen ist eine Steigerung der Ausgaben für Gutacher, da die Kommunen nicht über die eigenständigen Ressourcen und das Fachwissen verfügen, um vorgegebene Aufgaben selbstständig zu erfüllen. Hinzu kommen erhöhte Personalkosten für die Umsetzung und Koordinierung von neuen Aufgaben und Instrumenten. Der Kostenfaktor ist somit nicht zu unterschätzen.

In einigen Feldern ist die Europoabetroffenheit der Kommunen durch den großen Einfluss des EuGH geprägt. Im Fall der Liberalisierung im Vergaberecht sind die kommunalen Verhaltensmuster durch eine andauernde Beobachtung der EuGH-Rechtsprechung geprägt.

11. Fazit

Ziel der Arbeit war es, Art und Weise des EU-Einflusses auf die drei Ebenen des lokalen politisch-administrativen Systems herauszuarbeiten und danach zu fragen, inwiefern sich Europäisierungsprozesse nachweisen lassen. Europäisierung wurde verstanden als:

Veränderung nationaler (hier: kommunaler) Strukturen, Handlungsweisen oder Vorgaben politisch-administrativer Systeme (in den Bereichen *polity*, *politics*, *policy*), die durch die voranschreitende europäische Integration ausgelöst von Institutionen der EU kommt (*top-down*) oder von den nationalen (hier: kommunalen) Akteuren insitutionelle (*bottom-up*) angeregt wird. Hierbei gilt es, bei konkreten EU-Modellen strukturelle Schranken aufseiten der nationalen (kommunalen) Ebene zu überwinden (*misfit*). Sind diese Schranken niedrig, können die Modelle leicht implementiert werden. Sind sie zu hoch, reagieren die Akteure mit Widerstand auf den Anpassungsdruck. In einem Mittelmaß der Weiterentwicklung findet Europäisierung statt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass alle drei Ebenen des politischen Systems von den Europäisierungsprozessen betroffen sind, wenn auch zum Teil in geringem Maße. Die *polity* wird auf Seite der institutionellen Organisation geprägt, bestimmte von der EU angedachte neue Akteurskonstellationen bleiben bisher jedoch aus. Die *politics* werden von den untersuchten EU-Einflüssen bisher wenig verändert; politische Auseinandersetzungen um EU-Themen werden nicht geführt. EU-Einflüsse gehen oftmals an den Akteuren in Stadtrat und Ausschüssen unbenutzt vorbei. Durch die Einführung neuer Instrumente im Umweltbereich wird die politische Auseinandersetzung jedoch um Bewertungskriterien erweitert. Kommunale *Policies* erschließen sich aus den ihnen zugetragenen Aufgaben und freiwilligen Aufgaben. Bestimmte Aspekte erhalten durch die EU mehr Gewicht, sodass in hier ein Wandel eintritt.

Im Rahmen der Fallstudie wurde ein großes Maß an Primär- und Sekundärliteratur gesichtet, sowie ein anhaltender Austausch mit der Stadtverwaltung Haltern am See eingerichtet. Dieser wurde in einem qualitativen Interview dokumentiert. Die Fallstudie kam zu einer Reihe von Aussagen:

- In den drei Ebenen des lokalen politisch-administrativen Systems (*polity*, *politics*, *policy*) war Europäisierung zumindest erkennbar. Es handelte sich bei den untersuchten Fällen um *top-down*-Entwicklungen, welche teils zu eigenständiger horizontaler oder vertikaler Neuorganisation beitrugen. Durch die einzelnen Vorgaben war insbesondere die Stadtverwaltung als maßgeblicher Akteur gefordert.
- In kommunalen Zusammenhängen treten Effekte der Europäisierung eher mittelbar zum Ausdruck – in Form der Umsetzung nationaler (EU-orientierter) Gesetze. Bundes- oder Landesbehörden interpretieren die EU-Vorgaben eigenständig und geben eine „gefilterte“ Version an die Kommunen weiter. Hierbei werden sie aus Sicht der Kommunen entweder „übermäßig“ tätig oder unterlassen nötige Schritte.
- Die kommunale Praxis arbeitet weiterhin nach etablierten Mustern und Vorgehensweisen; durch den wachsenden Einfluss der EU auf das Handeln der Kommunen lässt sich ein Wandel in Denk- oder Verhaltensweisen nicht feststellen.

- Die Arbeit der Kommunen bei der Umsetzung von europäischen Vorgaben wird durch Akteure wie den Städte- und Gemeindebund unterstützt.

Die in Kapitel II formulierten Thesen wurden überprüft und im Rahmen der Möglichkeiten verifiziert. Der Europäisierung kommunaler Prozesse gerade auf der Ebene der kleinen und mittleren Städte und Gemeinden konnte sich im Rahmen einer Fallstudie gut genähert werden. Sie lieferte einen Blick auf die kommunale Praxis in einem Querschnitt von Themenfeldern, die EU-bezogen sind. Hinzu kommt, dass die Ebene der kleinen und mittleren Kommunen bisher so stark vernachlässigt wurde, dass keine gefestigten empirischen Studien als Vergleich herangezogen werden können. Hier bietet die vorliegende Arbeit möglicherweise einen Einstieg, der weiter verfolgt werden könnte. So lassen sich die Ergebnisse auf eine breitere Basis stellen und untersuchen, inwiefern die Europabezüge und Arbeitsweisen der Stadt Haltern am See wirklich „typisch“ für die kleinen und mittleren Kommunen sind. Je nach Schwerpunkt könnten mehrere Städte in Deutschland untersucht oder im Kontext kleiner und mittlerer Städte in anderen EU-Ländern geforscht werden.

Aus Platzgründen konnte die Bundes- und Länderebene nicht weiter behandelt werden. Es wäre interessant, herauszufinden, inwiefern sich die Europäisierungsprozesse dort von den Prozessen auf kommunaler Ebene unterscheiden und wie die Europäisierungsprozesse höherer Ebenen sich auf diejenigen auf der kommunalen wirken. Auch die Rolle des Städte- und Gemeindebundes als Variable in den Europäisierungsprozessen bietet viel Raum für tiefer gehende Forschung.

Das qualitative Interview mit Rechtsdezernent Steck eignete sich als aussagekräftige Ergänzung zur Durchsicht des Aktenmaterials. Herr Steck war der einzige Interviewpartner, aber nicht die einzige Ansprechperson in der Stadtverwaltung. Bei konkreten, zumeist nur kurzen Fragen („Wie viele Anfragen auf Basis des UIG gibt es bei Ihnen?“) wurden die entsprechenden Stellen in der Stadt- oder Kreisverwaltung angerufen und es ergab sich auch ein Austausch mit Frau Heide Rentemeister, die für das Rechtsamt der Stadt Haltern am See die europäischen Entwicklungen observiert. Herr Steck war als Interviewpartner sehr gut geeignet, da er nicht nur fachkompetent die Situation der Stadtverwaltung überschaut, sondern auch die politische Arbeit des Stadtrates. Das Rechtsamt der Stadt Haltern übernimmt bei vielen EU-geprägten Prozessen eine leitende Rolle ein. Auch deshalb war Herr Steck, der zudem Mitglied im Koordinierungsgremium Verwaltungsvorstand ist, ein geeigneter Interviewpartner. Bei einer Fallstudie in größeren Städten wären sicherlich mehr Interviewpartner hilfreich. Die Strukturen in einer kleinen Kommune sind jedoch überschaubarer und für Einzelpersonen leichter nachvollziehbar. Recht früh wurde deutlich, dass die Europäisierungsprozesse hauptsächlich im Verwaltungsspektrum stattfinden und die politischen Akteure nicht zentral betroffen sind. Die politische Arbeit ließ sich anhand verschiedener Protokolle und Zeitungsbeiträge gut verfolgen, sodass auf Interviews mit Politikern verzichtet werden konnte.

Die vorliegende Masterarbeit kann ein Ausgangspunkt sein, um sich einem wichtigen, bisher vernachlässigten Feld der Europäisierungsforschung zu nähern. Es handelt sich um Grundlagenforschung, die auf eine breitere empirische Basis gestellt werden sollte. Hier kann auf weitere Disziplinen wie die Vergleichende Politikwissenschaft und die Governance-Forschung zurückgegriffen werden. Ein weiter gefasster interdisziplinärer Ansatz verschiedener akademischer Felder könnte wichtige Erkenntnisse liefern, um die kommunale Basis der EU angemessen auszuleuchten und auf bisher nicht erkannte Probleme hinzuweisen. Hiervon würde nicht nur der

akademische Betrieb profitieren, sondern möglicherweise auch die Praxis in Brüssel und bei den Akteuren vor Ort.

Literaturverzeichnis

- Alemann, Ulrich von und Claudia Münch (Hrsg.) (2006): Europafähigkeit der Kommunen – Die lokale Ebene in der Europäischen Union. VS Verlag. Wiesbaden.
- Axt, Heinz-Jürgen, Milososki, Antonio und Oliver Schwarz (2007): Europäisierung – ein weites Feld. Literaturbericht und Forschungsfragen. Politische Vierteljahresschrift, 48 (1), S. 136-149.
- Beck Online (2011): Recherchedatenbank. Abrufbar unter: <http://beck-online.beck.de/default.aspx> - Zuletzt abgerufen am 21.09.2011.
- Becker, Sara-Theresa, Patrick Gräf und Antje Mensen (2009): „Europäisierung der lokalen Ebene: Das Beispiel der Luftreinhaltepolitik in der Stadt Osnabrück“. Forschungsbericht Universität Osnabrück.
- Benz, Arthur und Burkard Eberlein (1999): The Europeanization of regional policies: Patterns of multi-level governance. In: Journal of European Public Policy 6 (2), S. 329-348.
- Börzel, Tanja A. und Thomas Risse (2000): When Europe hits Home: Europeanization and Domestic Change, in: European Integration Online Papers, 4 (15).
- Brussels Network Office (2011): Die Strategie von Lissabon. Abrufbar unter: <http://www.euractiv.com/de/innovation/strategie-lissabon/article-103671> - Zuletzt abgerufen am 20.07.2011.
- Bulmer, Simon (2008): Theorizing Europeanization. In: Graziano, Paolo/Vink, Maarten P. [Hrsg.]: Europeanization – New Research Agendas. Basingstoke/New York, S. 46-58.
- Bundesamt für Statistik: Portal <http://www.destatis.de> - zuletzt abgerufen am 30.06.2011.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (2005): Stand zur Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie. Abrufbar unter: http://www.bmu.de/umweltinformation/zugang_zu_umweltinformationen/regelungen/doc/print/2882.php - Zuletzt abgerufen am 28.09.2011.
- Bundesrepublik Deutschland: Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) vom 24.06.2004.
- Bundesrepublik Deutschland: Umweltinformationsgesetz vom 08.07.1994. Neufassung vom 22.12.2004.
- Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (2011): „Aus Politik und Zeitgeschichte“ vom Februar 2011.
- Burgi, Martin u.a. (Hrsg.) (2007): Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen: Verfassungsrecht, Kommunalrecht, Polizei- und Ordnungsrecht, Öffentliches Baurecht. Beck Juristischer Verlag. S. 111 – 260.
- Centrum für angewandte Politikforschung an der LMU München (2009): Vortrag von Dr. Raymond Saller im Jahr 2009. Abrufbar unter: <http://www.cap-lmu.de/aktuell/events/2009/saller.php> - Zuletzt abgerufen am 20.08.2011.
- Christlich-Demokratische Union Deutschlands und Freie Demokratische Partei Deutschlands: Koalitionsvertrag für das Land Nordrhein-Westfalen nach der Landtagswahl vom 22.05.2005.
- Clark, Christopher (2004): Preußen. Aufstieg und Niedergang 1600 – 1947. DVA, München.

- Denninger et. al (2009): Kommentar für das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. Reihe Alternativkommentare.
- Derenbach, Rolf (2006): Die stärkere Einbindung der kommunalen Gebietskörperschaften in das europäische Aufbauwerk: Partnerschaft im Modell der „multilevel governance“ statt zunehmender Entfremdung, in: von Alemann / Münch: Europafähigkeit der Kommunen, S. 77 ff.
- Detjen, Joachim (2000): Demokratie in der Gemeinde. Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik in Niedersachsen. Landeszentrale für politische Bildung, Dieterichsche Universitätsdruckerei Göttingen.
- Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (2011): Novellierung des Baugesetzbuches. Abrufbar unter: <http://www.deutscher-verband.org/cms/index.php?id=101> - Zuletzt abgerufen am 12.08.2011.
- Dieringer, Jürgen (2008): Föderalismus in Europa - Europäischer Föderalismus, in: Gabriel und Kropp (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikfelder. VS Verlag für Sozialwissenschaften. 3. Auflage 2008.
- Duina, Francesco G. (1999): Harmonizing Europe. Nation-States within the Common Market. New York: State University of New York Press.
- Eising, Frank und Beate Kohler-Koch (Hrsg.) (2005): Interessenpolitik in Europa. Nomos, Baden-Baden.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (1992): Handbuch für Kommunalpolitiker. Bonn.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (1995): „EU-KOMMUNAL“ – Handbuch zu europäischen Themen für Kommunalpolitiker und lokale Medien. Bonn.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2004): EU-Nachrichten: EU-Kommunal. Europäisch Denken – Lokal Handeln. Themenheft Nr. 9, August 2004.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2006): EU-Nachrichten: Die Kommunen – Partner Europas. Themenheft Nr. 16, August 2006.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2008): Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie. Bonn.
- Europäische Union (1985): Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.
- Europäische Union (1990): Richtlinie 1990/313/EWG über den Zugang zu Informationen.
- Europäische Union (2001): Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme.
- Europäische Union (2003): Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung.
- Europäische Union (2006): Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt.
- Europäische Union (2011): Environment: A good day for salmon, otters and beech forests. Abrufbar unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/18&format=HTML> - Zuletzt abgerufen am 15.09.2011.
- Europäische Union (2011a): Politikbereich Umwelt. Abrufbar unter: http://europa.eu/pol/env/index_de.htm - Zuletzt abgerufen am 9.8.2011.

- Ferner, Kröniger, Aschke (Hrsg.) (2008): Baugesetzbuch mit Baunutzungsverordnung. Handkommentar. Nomos, Baden-Baden.
- Fischer, Hans Georg (2006): Die Rolle des europäischen Gemeinschaftsrechts in der kommunalen Verwaltungspraxis, in: von Alemann / Münch: Europafähigkeit der Kommunen, S. 105 ff.
- Fortshoff, Ernst (1938): Die Verwaltung als Leistungsträger. Königsberg.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2006): Dresden – Schuldenfrei auf einen Schlag. In: F.A.Z., 24.02.2006, Nr. 47, S. 3.
- Freie und Hansestadt Hamburg (2009): Die Kommune als Schule der Demokratie. Hamburg.
- Froschauer, Ulrike und Manfred Lueger (2008): Das qualitative Interview: Zur Praxis interpretativer Analyse sozialer Systeme. UTB, Stuttgart.
- Gassner, Erich (2006): Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Kommentar. C.F. Müller Verlag, Heidelberg.
- Gelsenwasser AG (2005): Wasserwerk Haltern, S. 1.
- Haas, Ernst B. (1958): The Uniting of Europe; Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957. Stanford: Stanford University Press.
- Hall, Peter und Rosemary C.R. Taylor (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. Discussion Paper 96/6, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln.
- Haverland, Markus (2000): National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points. Journal of European Public Policy, 20(1), S. 83-103.
- Holtkamp, Lars: Sparkommissar Waltrop. In: <http://www.sparkommissar-waltrop.de/> - Zuletzt abgerufen am 15.07.2011.
- Hömig, Dieter (2010): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar. Nomos, 9. Auflage.
- Hoppe, Erner (Hrsg.) (2002): Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Kommentar. 2, neu bearbeitete Auflage. Carl Heymanns Verlag KG. Köln, Berlin, Bonn, München.
- Howell, Kerry E. (2004): Developing Conceptualisations of Europeanization: Synthesising Methodological Approaches, in: Queen's Papers on Europeanization, No 3/2004.
- Institut für Mittelstandsforschung (IfM) (Hrsg.) (2010): Evaluation zum Umsetzungsstand des EA-Gesetzes in Nordrhein-Westfalen. Bonn, 21.10.2010.
- Jahn, Helmut M. und Derenbach, Rolf (2006): Der Ausschuss der Regionen (AdR) und die Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips zugunsten der Regionen und Kommunen, in: von Alemann / Münch (Hrsg.): Europafähigkeit der Kommunen, S. 48 ff.
- Junk, Marco (2009): Konjunkturpaket Vergaberecht, 2. Akt: Umsetzungsdetails. Online abrufbar unter: <http://www.vergabeblog.de/2009-02-08/konjunkturpaket-vergaberecht-2-akt-umsetzungsdetails-und-alles-dokumente-hier/> - Zuletzt abgerufen am 29.09.2011.
- Keller, Stephan (2006): Einfluss des europäischen Vergaberechts auf die Kommunen, in: von Alemann / Münch (Hrsg.): Europafähigkeit der Kommunen, S. 223 ff.

- Kimber, Clíona (2000): Implementing European environmental policy and the Directive on Access to Environmental Information, in: Lenschow und Knill (Hrsg.) (2000) Implementing EU environmental policy, S. 168 ff.
- Knill, Christoph und Dirk Lehmkuhl (2000): Mechanismen der Europäisierung: nationale Regulierungsmuster und europäische Integration. *Swiss Political Science Review* 6(4). S. 19-50.
- Kohler-Koch, Beate (2000): Europäisierung. Plädoyer für eine Horizonterweiterung. In: Knodt, Michèle und Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*. Frankfurt. S. 11 – 31.
- Kritzinger und Michalowitz (2005): „Party Positions Changes through EU Membership?“, in: Institut für Höhere Studien, Reihe Politikwissenschaft. Wien.
- Ladrech, Robert (2005): The Europeanization of Interest Groups and Political Parties. In: Bulmer, Simon und Christian Lequesne (Hrsg.): *The Member States of the European Union*. Oxford. S. 317 – 337.
- Land Nordrhein-Westfalen (1994): Gemeindeordnung. Fassung vom 14. Juli 1994.
- Land Nordrhein-Westfalen (2007): Gesetz zur Regelung von Umweltinformationen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 29.03.2007
- Land Nordrhein-Westfalen (2009): Gesetz zur Änderung verfahrens-, zustellungs- und gebührenrechtlicher Regelungen zur Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in das Landesrecht von Nordrhein-Westfalen und weiterer Anpassungen vom 12.05.2009.
- Landesbetriebes Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) (2011): Einwohnerzahl der Stadt Haltern am See. Abrufbar unter:
<http://www.it.nrw.de/statistik/a/daten/amtlichebevoelkerungszahlen/index.html> - Zuletzt abgerufen am 27. Juni 2011.
- Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg: Daten zur Kommunalwahl im Land Baden-Württemberg. Abrufbar unter: <http://www.kommunalwahl-bw.de/> - Zuletzt abgerufen am 02.07.2011.
- Landschaftsverband Westfalen-Lippe (2011): Römermuseum Haltern am See. Abrufbar unter:
http://www.lwl.org/LWL/Kultur/WMfA_Haltern/ - Zuletzt abgerufen am 23.08.2011.
- Lehmbruch, Gerhard (2001): Der unitarische Bundesstaat in Deutschland. Pfadabhängigkeit und Wandel. In: Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.) *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*. PVS-Sonderheft, 32/2001. Wiesbaden, S. 53-110.
- Lenschow, Andrea (2002): *Environmental Policy Integration. Greening sectoral policies in Europe*. Earthscan Publications Ltd. London und Sterling, VA.
- Lenschow, Andrea (2010): „Kommentar zu Knill und Lehmkuhl“, S. 1.
- Lenschow, Andrea und Christoph Knill (2000): *Implementing EU environmental policy*. Manchester University Press. Manchester und New York.
- Manthey, Jürgen (2006): *Königsberg. Geschichte einer Weltbürgerrepublik*. Hanser Verlag.
- Naßmacher, Hiltrud (2011): Kommunalpolitik in Deutschland. In: Bundeszentrale für politische Bildung [Hrsg.]: *Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 7 / 2011*.
- Niedzwicki, Matthias (2005): *Umweltinformationsrichtlinie und Umweltinformationsgesetz*. Publiziert auf

- <http://www.jurawelt.com>. Abrufbar unter: www.jurawelt.com/aufsaeetze/10649 - Zuletzt abgerufen am 19.09.2011.
- Peters, Heinz-Joachim (2010): Umweltrecht. Kohlhammer, Stuttgart.
- Pfisterer, Petra (2009): Kommunale Selbstverwaltung und Lokale Governance vor dem Hintergrund des europäischen Integrationsprozesses, in: Pitschas, Rainer (Hrsg.): Speyerer Schriften zur Verwaltungswissenschaft, Band 8. Verlag Peter Lang, Frankfurt am Main.
- Radaelli, Claudio M. (2000): Whither Europeanization? Concept stretching and substansive change. In: European Integration online Papers Vol. 4 (2000) Nr. 8. Abrufbar unter: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm> - Zuletzt abgerufen am 28.09.2011.
- RAG Deutsche Steinkohle (2011): Bergwerk Auguste Viktoria. Abrufbar unter: <http://www.rag-deutsche-steinkohle.de/index.php?SiteID=556> - Zuletzt abgerufen am 23.08.2011.
- Raza, Werner G. (2001): Europäischer Integrationsprozess und lokale Ebene: Weitreichende Konsequenzen für die Kommunen, in: Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften der Universität Linz: Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift. Nr. 2/2001.
- Rohe, Karl (1994): Politik. Begriffe und Wirklichkeiten. Stuttgart, Berlin, Köln.
- Schimmelfennig, Frank (2009): Europeanization beyond Europe, in: Living Reviews in European Governance, Vol. 4 (2009), No. 3
- Schmit, Susanne K. (1998): Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission. Campus Verlag, Frankfurt am Main.
- Schrief, Franz: Haushaltsrede des CDU-Fraktionsvorsitzenden im Rat der Stadt Haltern am See am 07.04.2011. Abrufbar unter: <http://www.derwesten.de/staedte/haltern-am-see/CDU-stimmt-Haushalt-zu-id4515287.html> - Zuletzt abgerufen am 11.09.2011.
- Schrödter, Dr. Hans (2006): Baugesetzbuch. Kommentar. Verlag Franz Vahlen, München.
- Schubert, Helga (Hrsg.) (2006): „Europäisierung“ – Begriff, Idee und Verwendung im interdisziplinären Diskurs. forost Arbeitspapier Nr. 38, München, Dezember 2006.
- Schulte-Althoff, Franz-Josef (Hrsg.) (1989): Haltern. Beiträge zur Stadtgeschichte. Laumann-Verlag, Dülmen.
- Schulte-Althoff, Franz-Josef (1989): Aspekte der Kommunalpolitik in Haltern 1802-1945, in: Schulte-Althoff, Franz-Josef [Hrsg.] (1989): Haltern. Beiträge zur Stadtgeschichte. Laumann-Verlag, Dülmen.
- Schumacher, Jochen und Peter Fischer-Hüftle (2010): Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar. Verlag W. Kohlhammer.
- Seele, Günter: Die übergemeindliche Kommunalverwaltung in Europa (2007), in: Thomas Mann und Günter Püttner (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Springer Verlag.
- Stadt Haltern am See (2002): Hauptsatzung. Zuletzt geändert am 17.12.2009.
- Stadt Haltern am See (2004): Zuständigkeitsordnung des Rates und der Ausschüsse der Stadt Haltern am See vom 11.11.2004. Stand: Januar 2009.
- Stadt Haltern am See (2004a): Vorlage 04/141: BauGB-Novelle 2004 Entwurf des Gesetzes zur Anpassung des

- Baugesetzbuches an EU-Richtlinien (EAG Bau) und geplante Änderungen.
- Stadt Haltern am See (2009): Vorlage 09/151: Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG
- Stadt Haltern am See (2009): Niederschrift über die 2. Sitzung des Rates der Stadt Haltern am See, die am 10.12.2009 im Ratssaal Dr.-Conrads-Str. 1, 45721 Haltern am See, stattfand.
- Stadt Haltern am See (2011): Zusammensetzung des Stadtrates. Abrufbar unter:
http://www.haltern.de/rathaus/Virtuelles_Rathaus/Buergerservice.asp?seite=angebot&id=12233 - Zuletzt abgerufen am 27.09.2011.
- Stadt Haltern am See (2011a): Ratsinformationssystem. Digitales Archiv zu Ratsvorlagen, Beschlussfassungen und Sitzungsprotokollen. Abrufbar unter: <https://haltern.more-rubin1.de/> - Zuletzt abgerufen am 27.09.2011.
- Städte- und Gemeindebund NRW (2006): Mitteilung 727/2006 vom 24.10.2006: Kommunale Spitzenverbände zum europäischen Vergaberecht. Online abrufbar unter: <http://www.kommunen-in-nrw.de/mitgliederbereich/mitteilungen/detailansicht/dokument/kommunale-spitzenverbaende-zum-europaischen-vergaberecht.html> - Zuletzt abgerufen am 28.09.2011.
- Städte- und Gemeindebund NRW (2008): Schnellbrief an die Mitgliedsstädte und –Gemeinden vom 07.08.2008.
- Städte- und Gemeindebund NRW: Städte- und Gemeinderat. Fachzeitschrift und Organ des Städte- und Gemeindebundes.
- Stollmann, Frank (2010): „Öffentliches Baurecht“. Verlag C.H.Beck München.
- Sullivan, Thomas (2007): Environmental Law Handbook. Blue Ridge Summit. Scarecrow Press.
- Turiaux, André (1995): Umweltinformationsgesetz. Kommentar. Verlag C.H.Beck, München. 1. Auflage 1995.
- Vetter, Angelika und Gábor Soós (2008): Kommunen in der EU, in: Gabriel und Kropp (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikfelder. VS Verlag für Sozialwissenschaften. 3. Auflage 2008.
- Waiz, Eberhard und Deniz Alkan (2006): Kommunale Gestaltung der Daseinsvorsorge im Europäischen Binnenmarkt, in: von Alemann / Münch (Hrsg.): Europafähigkeit der Kommunen, S. 131 ff.
- Walter, Thomas (2006): Der Bologna-Prozess: Ein Wendepunkt europäischer Hochschulpolitik? Wiesbaden.
- Wiengarten, Heinrich: Haushaltsrede des SPD-Fraktionsvorsitzenden im Rat der Stadt Haltern am See vom 07.04.2011. Abrufbar unter: <http://www.derwesten.de/staedte/haltern-am-see/SPD-sieht-keine-Alternative-id4515479.html> - Zuletzt abgerufen am 11.09.2011.
- Witte, Sonja und Klaus M. Nutzenberger (2006): Die Auswirkungen des europäischen Umweltrechtes auf die kommunale Ebene, in: von Alemann / Münch: Europafähigkeit der Kommunen, S. 153 ff.
- Wolf, Frieder (2006): Europakompetenz in der Stadtverwaltung: Die Europaarbeit der Stadt Köln, in: von Alemann / Münch: Europafähigkeit der Kommunen, S. 251 ff.
- ZEIT ONLINE (2011): Städte so hoch verschuldet wie nie. In: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2011-02/schulden-staedtetag-kommunen> – Zuletzt abgerufen am 16.09.2011.

Anhang

Sowohl die Ratsvorlagen, Protokolle und Beschlüsse der Stadt Haltern am See, auf die in dieser Arbeit verwiesen wurde, als auch die Schnellbriefe und Mitteilungen des Städte- und Gemeindebundes von Nordrhein-Westfalen sind online zugänglich. Um das Maß an Anhängen überschaubar zu halten, sei auf die umfassenden Recherchemöglichkeiten im Ratsinformationssystem der Stadt Haltern am See als auch auf die Suchfunktion auf der Homepage des Städte- und Gemeindebundes verwiesen:

Ratsinformationssystem der Stadt Haltern am See: Digitales Archiv zu Ratsvorlagen, Beschlussfassungen und Sitzungsprotokollen. Abrufbar unter: <https://haltern.more-rubin1.de/> - Zuletzt abgerufen am 20.09.2011.

Recherchemöglichkeit zu den Unterlagen des Städte- und Gemeindebundes NRW unter: <http://www.kommunen-in-nrw.de> im Suchfeld – zuletzt abgerufen am 20.09.2011.

Anhang 1: Interview mit Matthias Steck, Dezernent D in der Stadtverwaltung Haltern am See

Im Rahmen der Masterarbeit wurde das folgende leitfadengestützte Experteninterview durchgeführt. Matthias Steck ist Dezernent in der Stadtverwaltung Haltern am See und Leiter des Rechtsamtes. Er gehört dem Verwaltungsvorstand an. Herr Steck wurde zunächst allgemein zu relevanten Europathemen befragt, bevor im Einzelnen auf die Bereiche der Fallstudie eingegangen wurde. Abschließend wurden einige zusammenfassende Fragen gestellt. Orientierung gaben auch die Themen in dem Sammelband zur Europafähigkeit der Kommunen.

1. Allgemeine Fragen

Dominik Vorholt: Gibt es EU-bedingt neue Einrichtungen auf städtischer Ebene, zum Beispiel in Form neuer Stellen oder Arbeitskreise?

Matthias Steck: In der Halterner Stadtverwaltung gibt es keine neu eingerichtete Europastelle, jedoch haben wir eine feste Mitarbeiterin bei uns in der Rechtsabteilung, die sich verstärkt mit Europathemen beschäftigt. Sie versucht, über die aktuellen Themen und Entwicklungen auf dem Laufenden zu bleiben. Als Dezernent versuche auch ich natürlich, einen Überblick zu erhalten. Ein komplett ausgestattetes Europabüro, wie es zum Beispiel die Stadt Köln hat, können wir als kleine Kommune mit großen Haushaltsproblemen uns nicht leisten.

Arbeitsgruppen sind themengebunden. Wann immer ein durch die EU angestoßenes Thema mehrere Ämter oder Fachbereiche betrifft, werden sie gebildet, um die Halterner Umsetzung zu gewährleisten. Dies betrifft etwa die Bereiche Gewerbe, EDV oder Wirtschaftsförderung.

D.V.: Und wie wird man als Stadtverwaltung auf die entscheidenden Themen aufmerksam? Ist es eher eine aktive Suche oder wird man durch Organisationen wie den Städte- und Gemeindebund oder Verbände auf Themen aufmerksam gemacht?

Steck: Es ist sicher beides. Viel erfahren wir über den Städte- und Gemeindebund, dessen Beiträge allerdings als qualitativ schwankend einzuschätzen sind. Wir wünschen uns natürlich, von den Spitzenverbänden möglichst zeitnah über große Veränderungen informiert zu werden. Das ist aber nicht immer der Fall und so sind wir natürlich auch selber tätig: Die Kollegin Rentemeister sucht gezielt in den Veröffentlichungen des Bundes und des Landes NRW, aber auch im EU-Gesetzblatt nach relevanten Themen. Angesichts der Masse an neuen Gesetzen, Richtlinien und Verordnungen muss sie sich oft darauf beschränken, erst die Überschriften der Vorhaben durchzusehen und nach kommunalrelevanten Themen zu suchen. Anschließend kann sie gezielt Inhalte anschauen.

D.V.: Würden Sie die Halterner Europaarbeit eher als typisch beschreiben für kleine und mittlere Kommunen oder gibt es hier Besonderheiten?

Steck: Ich würde sie eher als typisch bezeichnen. Wenn ich mir unsere umliegenden Städte anschau und deren Herangehensweise, ist es schon sehr ähnlich. Es gibt bei den kleinen und mittleren Städten kaum eigene Büros und besondere Strukturen. Ausnahmen gibt es sicherlich, aber die Regel ist es nicht.

D.V.: Bleibt bei den enormen Haushaltsproblemen überhaupt Platz für eine aktive Europaarbeit?

Steck: Ganz sicher nicht. Aber ich sehe schon aus der Verfassung her keinen gezielten Bedarf, hier die Kommunen aktiv werden zu lassen. Anders als beim Land oder beim Bund, wo es politische Bedarfe hierzu sicher gibt, sehe ich die Europaarbeit nach außen eher als Bildungsaufgabe, wie sie etwa von Volkshochschulen wahrgenommen wird. Darüber hinaus hätten wir hierzu auch gar nicht die Ressourcen.

2. EU-Einfluss im Bau- und Naturschutzrecht

D.V.: Noch vor der Einführung des Europarechtsanpassungsgesetzes Bau (EAG Bau) haben Sie sich aktiv mit der Thematik auseinandergesetzt, während der Bund noch im Verzug der Umsetzung war. Sie haben frühzeitig den Rat über den Stand der Dinge informiert und auf die neuen Instrumente im Bereich der Umweltprüfung aufmerksam gemacht. Welche Motivation hatten Sie für so ein aktives Engagement?

Steck: Durch das EAG Bau wurden ja sehr viele Verfahren neu gestaltet und die Arbeitsweise nicht nur der Verwaltung, sondern auch des Rates und der Ausschüsse beeinflusst. Dort gibt es ja Mitglieder, die bereits länger als eine Legislaturperiode dabei sind. Es ging uns darum, ihnen frühzeitig mitzuteilen, was sich in welcher Form ändern wird. Die Verfahren der Bauleitplanung sind jetzt durch deutlich formalistischere Staaten beeinflusst worden; die BRD und wir als Kommunen mussten da nachziehen.

Durch das EAG, das muss ich einmal deutlich sagen, hat in vielen Verfahrensdingen einiges geändert. Dies liegt jedoch nicht nur an der EU, sondern auch an einer deutlichen Überumsetzung auf Seiten des Bundes. Ergebnis ist, dass der Aufwand und auch die Aufwendungen deutlich gestiegen sind. Der Vorteil ist, dass man mehr Informationen und Kriterien hat, um über Bauleitplanungen zu entscheiden.

D.V.: Verfahren wie die Umweltverträglichkeitsprüfung und der Umgang mit den Natura 2000-Gebieten gab es ja auch schon vor dem EAG Bau. Glauben Sie, dass die einheitliche Umweltprüfung als Verfahren sich deshalb recht reibungslos als Instrument der Ausschussarbeit etablieren ließ?

Steck: Nein, das würde ich so nicht sagen. Die Verfahren waren vorher ja nur sehr begrenzt eingesetzt worden.

D.V.: Es gab im Jahr 2001 ein Verfahren der UVP, welches sich mit dem Ketteler Hof [Freizeiteinrichtung in einem Halterner Ortsteil, Anm. D.V.] befasste.

Steck: Ja, genau. In äußerst engem Umfang. Eine ungefähre Vorstellung hatten die Ratsmitglieder wohl, aber es war flächendeckend schon etwas Neues.

D.V.: Die Befassung mit Umweltbelangen war auch schon vorher in der Arbeit von Verwaltung und Rat präsent.

Steck: Ja, wir hatten auch vorher schon bei Unsicherheiten oder Bauleitplänen im Außenbereich unsere eigenen Untersuchungen. Nur haben wir es nicht Umweltprüfung genannt.

D.V.: In über 30 Verfahren seit Einführung im Jahr 2004 hat die Umweltprüfung noch einen einzigen Bauleitplan entscheidend beeinflusst oder gar zum Scheitern gebracht. Gibt es einfach nicht so viele Problemfälle? Oder ist das Thema mittlerweile so weit in der Gesellschaft präsent, dass eh auf Umweltbelange mehr geachtet wird?

Steck: Es ist wohl eine Mischung: Man geht ja schon lange nicht mehr vor wie in den 50er oder 60er Jahren, wo die rein wirtschaftlichen Interessen Vorrang vor allem anderen hatten. Das heißt, die Prioritäten haben sich gewandelt, was man auch bei den Parteien in der Rats- und Ausschussarbeit merkt. Die Zeiten, in denen man ein Hochmoor zubetoniert hat, sind mindestens seit den 1990er Jahren endgültig vorbei.

D.V.: Wie läuft die flächendeckende Umweltprüfung in der Verwaltung ab? Greift man auf eigene Kräfte zurück oder beauftragt man Externe mit der Begutachtung?

Steck: Wir wären gar nicht in der Lage, die Verfahren allein mit unseren eigenen Kräften zu bewältigen und sind auf externe Gutachter angewiesen. Die wenigen sachkundigen Kräfte, die wir haben, sind allein schon damit ausgelastet, die vielen Gutachten, die wir extern angefordert haben, zu überprüfen und abzuwägen.

D.V.: Zum EAG Bau wie zu vielen anderen Themen und Sachverhalten hatte der Städte- und Gemeindebund Veranstaltungen geplant und in seinen Rundschreiben informiert. Ist die Arbeit der Spitzenverbände hilfreich für die kleinen und mittleren Kommunen?

Steck: Ja, die Spitzenverbände liefern wichtiges Informationsmaterial. Man würde sich zwar durchaus manchmal mehr wünschen, aber die praxisorientierten Arbeiten sind besser als wissenschaftliche Aufsätze. Sie führen auch dazu, dass auf kommunaler Ebene die Vorschriften und Regelungen einheitlich angewendet werden. Wir als Stadt Haltern haben ja ein Interesse daran, dass eine Vorschrift auch in den Nachbarstädten ähnlich ausgeführt wird wie bei uns. Die Arbeit der Spitzenverbände ist jedoch qualitativ von Thema zu Thema unterschiedlich. Man merkt, wenn sie dort jemanden haben, der sich mit einem bestimmten Sachverhalt gut auskennt. Andererseits gibt es auch Situationen, in denen man nur sehr oberflächliche Hilfe bekommt.

3. Umweltinformationsgesetz

D.V.: Die Herausgabe von Umweltinformationen mit öffentlicher Akteneinsicht provoziert einen grundsätzlichen Bruch mit der bisherigen etablierten Verwaltungsarbeit. Mussten Sie sich in der Halterner Verwaltung groß umstellen?

Steck: Zunächst einmal bricht das Umweltinformationsgesetz nicht nur mit Verwaltungsarbeit. Vielmehr wird hier ein ehernes Rechtsprinzip gebrochen, durch das unser gesamtes Rechtswesen eine maßgebliche Veränderung erfährt. Es ist ein Dambruch – wichtige Grundsätze werden aufgegeben.

D.V.: Wie haben Sie sich auf die Veränderungen vorbereitet?

Steck: Auch hier gab es eine Menge Material der kommunalen Spitzenverbände. In der Verwaltung haben wir uns ernsthafte Gedanken darüber gemacht, dass nun eine ganze Flut von Anfragen kommt. Verwaltungsintern wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Wir haben versucht, einen organisatorischen Ablauf aufzubauen. Es ging darum, ob Fragen gebündelt werden sollen oder jede Stelle sich einzeln mit den Anfragen ihres Fachbereichs befassen soll. Schließlich sind wir dabei verblieben, dass bei Anfragen jedes Amt eigenständig vorgeht und bei Querschnittsanfragen das Rechtsamt gegebenenfalls die Koordinierung übernimmt. Auch über die möglichen Gebühren haben wir uns Gedanken gemacht, um möglicherweise die Flut zu deckeln. Es ist nicht so, dass wir keine Informationen rausgeben würden – aber die Angst, lahm gelegt zu werden, war groß. Bisher hat es jedoch meiner Erinnerung nach keine einzige externe Anfrage gegeben [Ein Anruf beim Umweltamt der Stadt Haltern im August 2011 bestätigte dies, Anm. D.V.]. Verwaltungsintern haben wir vielleicht fünf oder sechs Mal im Jahr geprüft, ob jemand sich mit Berufung auf das Umweltinformationsgesetz möglicherweise an uns wenden würde. Das Gesetz an sich hat Wellen geschlagen – passiert ist aber eigentlich nichts. Auch in den umliegenden Gemeinden wäre mir nichts bekannt.

D.V.: Sie haben es gerade selber gesagt – es gibt noch keine einzige Anfrage. Halten Sie die Diskrepanz zwischen EU-angestoßenen Reformen und dem, was tatsächlich auf kommunaler Ebene passiert, für symptomatisch?

Steck: Eindeutig ja. Der aktive, an allen Belangen interessierte und möglichst gut informierte EU-Bürger, den man sich in Brüssel vorstellt, ist nicht existent. Viele Gebiete sind entweder schon abgedeckt oder das Interesse ist einfach zu gering. Ein ähnliches Beispiel hierfür wäre die Diskussion um die kommunalen Bürgerhaushalte: Dort, wo er in unserer Nachbarschaft eingeführt wurde, gab es kaum Interesse – und dort, wo sich Bürger oder Verbände eingebracht haben, wurde eher noch mehr Geld für ihre Belange gefordert.

4. EU-Dienstleistungsrichtlinie

D.V.: Bei der Dienstleistungsrichtlinie waren die Kommunen zur Selbstorganisation aufgefordert. Betrachtet man die vielen Modelle, wie sie in ganz Europa eingeführt wurden: Halten Sie

das nordrhein-westfälische Modell mit kommunalen Stellen der Einheitlichen Ansprechpartner letztlich auch wieder für eine Überumsetzung?

Steck: Nein, eigentlich nicht. Die Logik, subsidiäre Stellen zu schaffen, ist schon nachvollziehbar. Wenn jemand sich dafür entscheidet, eine Dienstleistung an einem bestimmten Ort zu erbringen, sollte ihm auch möglichst vor Ort geholfen werden.

Das Hauptproblem ist ein anderes: Die Vorschriften und Vorstellungen gehen völlig an den Zielgruppen vorbei! Es gibt seit Einführung der Einheitlichen Ansprechpartner kaum Fälle. Und die Anfragen, die es im Kreis Recklinghausen gab, wurden entweder von Personen gestellt, die nach EU-Vorschrift keinen Anspruch haben oder bezogen sich darauf, direkt vor Ort entsprechende Kontakte in den Ämtern zu erhalten. Wir haben viel Arbeit und Personalmittel auf die Einrichtung verwendet – und was ist dabei raus gekommen? –Nichts.

D.V.: Wie ist die Umsetzung der Richtlinie erfolgt?

Steck: Die einzelnen Teile der Richtlinie wurden von den Ämtern angegangen. Das Rechtsamt war hier federführend, andere Ämter wie das Hauptamt oder das Gewerbeamt waren aber auch beteiligt.

Bei der Normenprüfung, also der Überprüfung des gesamten Ortsrechts, hat die Kollegin Rentemeister die einzelnen Ämter in der Stadtverwaltung aufgefordert, zunächst intern ihre Satzungen und Vorschriften durchzugehen. Anschließend übernahm sie das Normenscreening. Da zu jeder Satzung geprüft und anschließend ein Prüfbericht verfasst werden musste, war dies enorm zeitaufwändig. Insgesamt befasste sie sich rund ein halbes Jahr damit. Ergebnis war, dass nur eine kleine Änderung der Friedhofssatzung erforderlich war. Man hat die Entscheidung in den Rat gegeben, sie wurde ohne Weiteres beschlossen. In den anderen Kreisstädten sah es übrigens sehr ähnlich aus.

Bei der Einrichtung des Einheitlichen Ansprechpartners gab es Koordinierungsrunden von Rechtsamt, Gewerbeamt und Hauptamt. Erst einmal haben wir uns verwaltungsintern darauf geeinigt, welche Erwartungshaltung wir haben. Ähnlich lief es in den anderen Städten ab, auch dort wurden zunächst verwaltungsinterne Arbeitskreise eingerichtet. Anschließend haben wir uns mit den anderen Kreisstädten und dem Kreis Recklinghausen auseinandergesetzt. Hier gab es über Monate Sitzungen von Arbeitsgruppen auf Verwaltungsebene, bis es schließlich zur Einrichtung der EA-Stelle kam. Grund für diese Verzögerung und den Aufwand sind die bis zuletzt fehlenden Vorgaben von EU und Land.

D.V.: Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie war auch Thema auf Bürgermeisterkonferenzen der Kreisstädte. Wurde das Thema zu einem Politikum?

Steck: Eher nicht. Sehen Sie, viele Politiker auf Landes- und EU-Ebene haben sich sehr feiern lassen für die Erweiterung des EU-Dienstleistungsraumes. Die Erwartungshaltung an die Kommunen war in Nordrhein-Westfalen groß und es wurde Druck aufgebaut. Es ist schwierig gewesen, diesem Druck zu widersprechen. In der Kommunalpolitik spielte die ganze Sache auch kein

sonderlich großes Thema; die Haushalte wurden nicht durch konkrete Posten belastet, auch wenn die Personalkosten durch den verwaltungsinternen Aufwand sicherlich deutlich gestiegen sind. Insgesamt ist das Thema an den meisten Stadträten vorbeigegangen.

D.V.: Wie sah die endgültige Lösung für den Kreis Recklinghausen aus?

Steck: Man hat sich darauf geeinigt, eine Mitarbeiterin der Kreisverwaltung zur Probe mit den Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners zu betrauen. Zunächst beließen wir es bei einer Umsortierung von Aufgaben. Wir wussten aber nicht, ob nach einigen Monaten nicht eine ganze Abteilung nötig wäre. Zum Zeitpunkt unserer Lösung waren wir schon recht spät dran. Es war schon hier absehbar, dass es keine Anfrageflut geben würde. Nicht mal eine Anfragewelle. Und so blieb es bei der ursprünglichen Lösung.

D.V.: Die Dienstleistungsrichtlinie fordert auch ein einheitliches Datenformat für den Umgang des Netzwerkes in der gesamten EU, hat aber bisher keinerlei konkrete Vorgaben gemacht. Wie ist hier das Vorgehen der Stadt?

Steck: Das ist in der Tat ein großes Problem. Bei uns im Hauptamt herrschte ebenso wie beim Kreis große Verwirrung, da eine Umsetzung erwartet wurde, ohne dass die zentrale EDV-Problematik geklärt wurde. Man weiß bis heute nicht, welches Betriebssystem Standard sein soll und welche Dateiformate, also „.doc“ oder doch ein anderes, für den Datenaustausch verwendet werden sollen. Darüber hinaus hat man auch hier wieder grundsätzliche Dinge nicht beachtet: Man hat auf EU-Seite völlig außer Acht gelassen, dass etwa ein Rechtsgeschäft in Deutschland nicht per Mail abgeschlossen werden kann, in anderen Ländern aber schon. Für den portugiesischen Frisör, der sich hier niederlassen will, ist das alles schwer zu durchschauen und für uns ein großes Problem. Eine Lösung ist auch hier noch nicht in Sicht – die EU ist unter Zugzwang.

5. Liberalisierung im Vergaberecht

D.V.: Seit Jahren werden durch das Wegfallen von Schranken und Barrieren vormals unstrittig kommunale Sektoren liberalisiert. Wie ist hier die Stadt Haltern betroffen?

Steck: Auch hier haben sich viele Verfahren geändert. So werden heute wesentlich mehr Vergabeverfahren durchgeführt als noch vor einigen Jahren. Diese werden dann europaweit durchgeführt. Durch Programme wie das Konjunkturpaket Zwei hat sich dies wieder etwas gelockert, aber die politische Seite ist das geringere Problem. Wichtiger ist die Rechtsprechungsebene, welche die materiellen Anforderungen am Vergabeverfahren extrem anhebt. Für kleine Kommunen wird die Planung größerer Projekte immer schwieriger. In unserer Nachbarstadt Oer-Erkenschwick ist vor kurzem ein großes Planungsprojekt zur Entwicklung der Innenstadt wegen solcher materieller Anforderungen krachend gescheitert, was wir sehr genau beobachtet haben. Später hat die Rechtsprechung sich dann korrigiert, aber das nutzte den Nachbarn dann auch nichts mehr.

D.V.: Urteile des EuGH spielen für Sie also eine Rolle?

Steck: Ja, die Rechtsprechung des EuGH beobachten wir. Es gab da ja ganz konkrete Urteile zu Städten in unserer Größe, die sich zum Beispiel einem kommunalen Zweckverband zur Abwasserentsorgung anschließen wollten – was dann aber zunächst als nicht vereinbar mit dem EU-Vergaberecht eingeschätzt wurde. So etwas wird auf der gesamten kommunalen Ebene verfolgt.

D.V.: Welche Folgen ergeben sich daraus?

Steck: So etwas hat Folgen sowohl für die interkommunale Zusammenarbeit als auch für Entwicklungen wie PPP-Projekte. Beides wird massiv behindert. Durch die Neuregelung werden Transparenz und Marktzugang definitiv über Wirtschaftlichkeit gestellt. Das sind zwar wichtige Ziele, aber Verhältnismäßigkeit ist meiner Meinung nach mittlerweile nicht mehr gegeben. Und bei den Zielsetzungen sind wir in einem hoch politischen Bereich: Welche Aufgaben soll der Staat oder die Kommunen noch übernehmen? Wenn man die Liberalisierung so stark forciert, ist man schnell bei dem Prinzip des „Nachwächterstaates“, der sich nur auf wenige Kernkompetenzen zurückzieht. Je nach persönlicher Einstellung kann man das dann gut finden oder nicht. Sicher – man erhält mehr Transparenz. Aber ob all diese Entwicklungen zweckmäßig und wirtschaftlich sind, bezweifle ich. Gerade kommunale Unternehmen im Bereich der Daseinsvorsorge geraten immer mehr unter Druck.

D.V.: Ist die Stadt Haltern auch konkret betroffen, etwa von der „Inhouse“-Problematik?

Steck: Ja, wir hatten das Problem konkret mit unseren Stadtwerken. Die sind ein Tochterunternehmen der Stadt. Vor einigen Jahren entschieden wir dann, die Stadtwerke zu einem Teil an die ebenfalls von Bürgermeister und Kommunalpolitik beeinflusste Stadtparkasse zu verkaufen, aus steuerlichen Gründen. Die Vorteile haben wir dann eine gewisse Zeit nutzen können, bis die „Inhouse“-Problematik hoch kochte und wir vorsichtshalber die Anteile wieder zurück übernahmen, um auf der sicheren Seite zu sein.

Zur Erläuterung: Die Stadt vergibt im Energiebereich Aufträge an die Stadtwerke. Grundsätzlich unterliegen solche Aufträge dem Vergaberecht, es sei denn, es liegt ein Inhouse-Geschäft vor. Nach damaliger Rechtslage galt Letzteres als gegeben, wenn die Stadt Hauptanteilsnehmer des Tochterunternehmens ist, was auch nach dem Teilverkauf noch der Fall war. Daher war man mit den Energie-Aufträgen also im vergaberechtsfreien Bereich.

Dann urteilte allerdings der EuGH Anfang 2005, dass nur bei einer 100%-igen Tochtergesellschaft ein vergaberechtsfreies Inhouse-Geschäft vorliegt, weshalb die Anteile durch einen Ratsbeschluss rückübernommen wurden.

6. Abschließende Fragen

D.V.: Würden Sie abschließend sagen, dass die Effekte der EU eher in der Verwaltungsarbeit gegeben sind als tatsächlich im kommunalpolitischen Raum?

Steck: In den meisten Fällen ja. Viele Dinge können gar nicht von den Räten entschieden werden; die Verwaltungen sind gefordert. Im Außenhandeln ergibt sich dann oftmals auch kaum eine Änderung. Im politischen Raum gibt es, wenn überhaupt, Berichtsvorlagen oder kleine Entscheidungen zur Anpassung an europäische Vorgaben. Wirkliche Veränderungen im politischen Raum sind selten. In den Haushalten steigen dann aber die Personalkosten durch den Mehraufwand und die Kosten für Gutachter, wie zum Beispiel die aufwändige Einführung des Einheitlichen Ansprechpartners gezeigt hat. Das war extrem zeitaufwändig und hat viel Geld gekostet.

D.V.: Wie würden Sie abschließend die Europaeinflüsse beschreiben?

Steck: Arbeitsplatzsichernd. Die Verwaltungen sind immer mehr mit sich selbst und untereinander beschäftigt. Es ergibt sich ein massiver Aufwand ohne erkennbaren Nutzen oder Veränderungen.

D.V.: Und was sollte Ihrer Meinung nach getan werden, um die Situation für die Kommunen zu verbessern?

Steck: Auf die Frage kann ich Ihnen keine Antwort geben. Ich denke, es handelt sich hier um ganz grundsätzliche Probleme und ich bin nicht sicher, ob die Politik in der Lage ist, sie zu lösen.