

ohne daß dies durch ein entsprechendes Parlamentsgremium gebilligt worden ist.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gewährleistet dem einzelnen auch gegenüber den Verfassungsschutzbehörden einen Auskunftsanspruch. Dieser ist direkt im Schutzbereich der Art. 2 Abs. 1, 1 Abs. 1 GG enthalten. Er ergibt sich zudem aus dem Erfordernis eines effektiven Rechtsschutzes gem. Art. 19 Abs. IV GG und folgt aus der Einwirkung des Gehaltes der Grundrechte

auf die Gestaltung des Verfahrens und die Organisation (status activus processualis). Dieser Anspruch darf nur in Ausnahmefällen eingeschränkt werden. Diese müssen der Kontrolle des BfD unterliegen.

Ein genereller Ausschluß des Auskunftsanspruchs, wie er von der h. M. in die §§ 13 Abs. 2 i. V. mit 12 Abs. 2 Ziff. 1 BDSG hineingelesen wird, wie er mit § 13 Abs. 3 BDSG intendiert und wie er in § 17 Abs. 2 BDSGE (jetzt § 10 a BVerfSchGE n. F.) vorgesehen ist, ist verfassungswidrig.

DIE ENTWICKLUNG DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

Kommunale Selbstverwaltung und europäische Integration

– Bericht über das Symposium des Freiherr-vom-Stein-Instituts am 30. Mai 1990 in Münster –

Von Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard Stüer, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster

Durch die am 1. 7. 1987 in Kraft getretene Einheitliche Europäische Akte, in der sich die Mitgliedsstaaten auf das Ziel verpflichtet haben, »gemeinsam zu konkreten Fortschritten auf dem Wege zur Europäischen Union beizutragen«, und durch die darin zum 31. 12. 1992 vereinbarte schrittweise Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes ist der europäische Einigungsprozeß in eine neue Dimension getreten. Der Binnenmarkt umfaßt dabei nach Art. 8 a EWG-Vertrag »einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital« gemäß den Bestimmungen des EWG-Vertrages gewährleistet ist. Davon betroffen sind neben der Wirtschaft, die sich auf die neuen Rahmenbedingungen einstellen muß, auch die Kommunen, die vor allem im Bereich des Verwaltungsvollzuges, aber auch der wirtschaftlichen Betätigung vor neue Aufgaben gestellt sind. Das Freiherr-vom-Stein-Institut, eine wissenschaftliche Forschungsstelle des Landkreistages NW an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, griff diese Entwicklung auf und stellte sie unter dem Thema »Kommunale Selbstverwaltung und europäische Integration« in den Mittelpunkt eines ganztägigen Symposiums, das am 30. 5. 1990 in der Aula des Schlosses zu Münster stattfand.

Prof. Dr. Werner Hoppe, Inhaber des Lehrstuhls für Raumplanung und öffentliches Recht, der mit den weiteren Vorstandsmitgliedern Prof. Dr. Hans-Uwe Erichsen (Münster) und Direktor des Landkreistages NW Dr. h. c. Adalbert Leidinger (Düsseldorf) zu der Tagung eingeladen hatte, konnte zugleich als Geschäftsführender Direktor des Freiherr-vom-Stein-Instituts eine große Zahl ranghoher Vertreter aus der kommunalen Wissenschaft und Praxis, aus Politik und Wirtschaft und vor allem der kommunalen Verwaltung begrüßen. »Die Schaffung des Binnenmarktes erfordert neben der vollständigen Abschaffung aller Grenzkontrollen die umfassende Liberalisierung des Kapitalverkehrs, die Harmonisierung der Mehrwert- und Verbrauchssteuern, die Angleichung von Industrienormen, die Öffnung des öffentlichen Vergabewesens, ein Konzept für eine europäische Sozialunion sowie die Fortentwicklung des europäischen Währungssystems«, beschrieb Hoppe die gewaltigen Aufgaben, vor denen die Europäische Gemeinschaft steht. Insgesamt sind nach einem Programm der europäischen Kommission mehr als 300 Richtlinien und Verordnungen erforderlich, die bis Ende des Jahres 1992 umgesetzt werden sollen. Da die meisten Bundes- und Landesgesetze auf kommunaler Ebene vollzogen werden – der Anteil der Fremdverwaltung dürfte bei mehr als 90 % liegen – wird die Harmonisierung des europäischen Rechts, die mit dem Inkrafttreten des europäischen Binnenmarktes untrennbar verbunden ist, gewichtige Auswirkungen auch auf den Verwaltungsvollzug in den Gemeinden

und Kreisen haben. Einschneidende Änderungen des binnenstaatlichen Rechts sind hier die Folge, wobei Hoppe die Umsetzung der EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung durch das UVP-Gesetz oder den Vorschlag zur Einführung eines kommunalen Ausländerwahlrechts hervorhob. Mit einzelnen kommunalen Aufgabenfeldern befaßte sich das Podium 1 der von Dr. Alexander Schink vorbereiteten Tagung unter dem Thema »Die Kommunen im Normvollzug und das europäische Recht«. Die Öffnung des europäischen Binnenmarktes wird darüber hinaus vor allem auch einschneidende Veränderungen für die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden hervorrufen. Hier verwies Hoppe auf die wachsende Konkurrenz anderer europäischer Gemeinden bei der Ansiedlung von Unternehmen, neue Marktformen und die vielschichtigen Probleme, die auf die Gemeinden und Kreise als Träger wirtschaftlicher Unternehmen, Gewährträger von Sparkassen, als Arbeitgeber, Investoren, Auftraggeber und Kreditnehmer zukommen. Mit den einzelnen Auswirkungen in diesem Bereich befaßte sich das Podium 2 zum Thema »Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen im europäischen Binnenmarkt«. Die Einzelberatungen wurden durch zwei Eingangreferate grundgelegt, die der Geltung des Gemeinschaftsrechts und der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung im Zeichen der europäischen Integration gewidmet waren.

»Ziel des Gemeinschaftsrechts ist die Herstellung des europäischen Binnenmarktes mit einem freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital. Es soll dabei nicht möglichst viel geregelt, sondern es sollen möglichst viele Schranken beseitigt werden«, eröffnete der Generalanwalt beim EuGH, Dr. Carl Otto Lenz (Luxemburg), sein Referat über »Entwicklung und unmittelbare Geltung des Gemeinschaftsrechts«. Das europäische Recht setze dabei einen Rahmen für die Rechtsentwicklung in den Mitgliedsstaaten und zeige Ziele auf, belasse zugleich aber einen ausreichenden Spielraum für die Umsetzung in innerstaatliches Recht. Lenz machte deutlich, daß die Intensität europarechtlicher Regelungen recht unterschiedlich sei: Traditionell an der Spitze der Vereinheitlichungstendenzen stehe die Landwirtschaftspolitik, größere Spielräume seien den Mitgliedsstaaten etwa beim gemeinsamen Kapitalverkehr oder der Freizügigkeit eröffnet. Eine schlichte Beseitigung der Hindernisse reiche allerdings vielfach nicht aus. Häufig sei dazu ein positives Handeln der Mitgliedsstaaten erforderlich, wie Lenz etwa an dem Beispiel der gegenseitigen Anerkennung von Berufsabschlüssen verdeutlichte.

Einschneidende Auswirkungen habe die Einführung des europäischen Binnenmarktes auch auf die Kommunalverwaltung, weil das Europarecht für seinen Geltungsbereich Vorrang vor dem nationalen Recht beanspruche, wie der Generalanwalt beim

EuGH in seinem »Werkstattbericht« darlegte. So werde auch das Ausländerrecht von dem Grundsatz der totalen Gleichberechtigung der EG-Bürger beherrscht, so daß der EG-Bürger wie ein Inländer zu behandeln sei. Auch könne das Europarecht für die Mitgliedsstaaten nicht nur Unterlassungspflichten, sondern auch positive Handlungspflichten begründen – etwa wenn es darum gehe, europäisches Recht in nationales Recht umzusetzen. Eingehend befaßte sich *Lenz* mit der Frage, in welchem Umfang nicht (rechtzeitig) umgesetzte europäische Rechtsvorschriften unmittelbare Geltung in den Mitgliedsstaaten haben. »Begründet das Europarecht bestimmte, vollziehbare Handlungspflichten, muß es dem nationalen Recht vorgehen und auch unmittelbar umsetzbar sein«, erläuterte *Lenz* den Vorrang des Gemeinschaftsrechts. Gerade im Bereich des Ausländerrechts, des Rechts der Freizügigkeit des Personenverkehrs, der Waren und Dienstleistungen aber auch bei der gesamten Sozialversorgung habe dieser Grundsatz eine hervorgehobene Bedeutung.

Die anschließende Diskussion wurde vor allem von der Frage bestimmt, ob die Integrationsentwicklung beschleunigt oder eher zurückhaltend betrieben werden sollte. Da ein Untätigbleiben der Organe der Europäischen Gemeinschaft aber auch der Mitgliedsstaaten nicht zu einem Stillstand der europäischen Integrationsentwicklung führen dürfe, wurde einerseits die führende Position begrüßt, die der EuGH für sich in Anspruch nehme. Zugleich wurde aber auf die gewaltigen Umbrüche verwiesen, die für das innerstaatliche Recht bei fortschreitender europäischer Integration etwa im Bereich der Bildungspolitik, der freien Berufe, des Rundfunkrechts oder der Konkurrenz auf kommunalen Betätigungsfeldern entstehen. Gerade die unmittelbare Geltung nicht rechtzeitig umgesetzten Richtlinienrechts stelle die Rechtsanwendung in den Mitgliedsstaaten vor erhebliche Schwierigkeiten, wie am Beispiel der UVP-Richtlinie dargelegt wurde. Kontrovers blieb die Frage, ob die Gemeinschaft die richtige Politik betreibe. Die Liberalisierung in einem gemeinsamen europäischen Binnenmarkt dürfe nicht auf Kosten der Umwelt oder der Bürger gehen, wurde gemahnt und dabei auf die in Zukunft wachsenden Verkehrs- und Warentransportströme in Europa verwiesen.

»Die Gemeinden und Regionen haben bei dem weiteren Ausbau der Europäischen Gemeinschaften zu einer Politischen Union eine Vorreiterrolle«, erklärte Prof. Dr. Hans-Werner *Rengeling* (Osnabrück) in seinem Grundsatzreferat zur »Garantie kommunaler Selbstverwaltung im Zeichen der europäischen Integration«. Wenn nach einer Schätzung nach dem Jahre 1992 etwa 80 % aller nationalen Gesetze europäischen Ursprungs seien und auf die Gemeinden die Hauptlast des Verwaltungsvollzuges zukomme, werde dies tiefgreifende Auswirkungen auf die Personalhoheit, die Finanz- und Steuerhoheit, die Planungshoheit, die Daseinsvorsorge und Wirtschaftsförderung und überhaupt alle Bereiche der kommunalen Betätigung haben. Betroffen sei die verfassungsrechtliche Stellung der kommunalen Selbstverwaltung ebenso wie die eigenverantwortliche Aufgabenerledigung im sog. eigenen Wirkungskreis, die Fremdverwaltung, aber auch das Einwirken auf die Gemeinden selbst, auf unselbständige Verwaltungsträger in den Gemeinden sowie auf öffentliche Unternehmen, an denen die Gemeinden beteiligt sind. Eingehend befaßte sich der Direktor des Instituts für Europarecht an der Universität Osnabrück mit den Auswirkungen der »Solange I-«, »Vielleicht-« und »Solange II-«-Beschlüsse des BVerfG (Beschluß vom 29. 5. 1974 – 2 BvL 52/71 –, DVBl. 1974, 720 = BVerfGE 37, 271; Beschluß vom 25. 7. 1979 – 2 BvL 6/77 –, DVBl. 1980, 122 = BVerfGE 52, 187; Beschluß vom 22. 10. 1986 – 2 BvR 197/83 –, DVBl. 1987, 231 = BVerfGE 73, 339) auf die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. Wenn das BVerfG nach anfänglichem Zögern nunmehr »seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht«, das als innerstaatliche Rechtsgrundlage in Anspruch genommen werde, nicht mehr ausübe, »solange die Europäischen Gemeinschaften einen (dem GG vergleichbaren) wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleisten«, so habe dies unmittelbare Auswirkungen auch auf die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, die damit europarechtlich zur Disposition stehe. »Art. 28 Abs. 2 GG ist nicht europafest«, zeigte *Rengeling* die Tragweite dieser Rechtsentwicklung auf. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichts-

hofs jedenfalls setze sich das Gemeinschaftsrecht uneingeschränkt auch gegenüber Art. 28 Abs. 2 GG durch. *Rengeling* fügte hinzu: »Eine rechtliche Pflicht zu mitgliedersfreundlichem Verhalten, also zu bundes- und länderfreundlichem Verhalten, die auch die Kommunen umfaßt, gibt es im Gemeinschaftsrecht nicht.« Bei dieser verfassungsrechtlichen Ausgangslage müsse es darum gehen, die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung als unverzichtbaren Bestandteil in eine Verfassung der Europäischen Gemeinschaft bzw. einer Europäischen Union aufzunehmen. Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, die in ihrer Bedeutung mit der Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarates verglichen werden könne, biete hier eine gute Grundlage. Besser noch als durch eine gewiß wünschenswerte Ratifizierung dieser Charta durch alle Mitgliedsstaaten des Europarates könne durch die Aufnahme der Selbstverwaltungsgarantie in eine europäische Verfassung der gebotene Schutz gewährleistet werden.

Auch der Vorschlag zur Einführung des kommunalen Wahlrechts für EG-Bürger, den die Kommission vorgelegt hat, wirft – wie *Rengeling* im einzelnen darlegte – schwierige Rechtsprobleme im nationalen wie auch im europäischen Rahmen auf. Es sei bereits umstritten, ob das Gemeinschaftsrecht in der Präambel, in Art. 220, 235 EWG-Vertrag oder der Einheitlichen Europäischen Akte eine ausreichende Rechtsgrundlage für eine entsprechende Richtlinie des Rates bilde. Aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht seien die Mitgliedsstaaten allerdings zur Umsetzung verpflichtet – eine Verpflichtung, die innerstaatlich auch die Länder treffe. Auf der Basis des deutschen Rechts werde die Umsetzung der Richtlinie allerdings vor allem dann problematisch, wenn man die Einführung des Kommunalwahlrechts für Ausländer innerstaatlich für verfassungswidrig halte und dies zu den nicht übertragbaren Grundsätzen gem. Art. 24 Abs. 1, Art. 79 Abs. 3 GG rechne.

Durch die Einheitliche Europäische Akte hat auch die wirtschaftliche und soziale Zusammenarbeit der Gemeinschaft und damit auch die Regionalpolitik der Gemeinschaft eine neue Grundlage erhalten. Sie sollte – so *Rengeling* – föderalistisch und subsidiär angelegt sein und für die eigenverantwortliche Gestaltung auch der kommunalen Ebene noch genügend Spielräume lassen. Zudem müsse der Gefahr eines übergroßen Zentralismus und einer Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung auch durch die Länder entgegengewirkt werden. Deshalb sei ein gemeinsames europaweites Handeln der kommunalen Ebene dringend geboten.

Dieser Appell an die kommunalen Spitzenverbände wurde auch in der Diskussion unterstrichen. Wenn die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nicht europafest sei, so bedürfe es der gemeinsamen Anstrengung, auf politischem Wege eine Verankerung der Selbstverwaltungsgarantie im Europarecht zu erreichen (Oberkreisdirektor Dr. Heinrich *Hoffschulte*, Münster). Mit dem Referenten wurde eine Aufnahme der Selbstverwaltungsgarantie in das europäische Verfassungsrecht als beste Lösung bezeichnet. Den Befürchtungen nach baldiger Einführung des Kommunalwahlrechts für EG-Ausländer wurde dabei mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit einverständlicher Lösungen entgegengetreten.

Auf der Grundlage dieser Referate befaßte sich das von Rektor Prof. Dr. Hans-Uwe *Erichsen*, Geschäftsführender Direktor des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Münster, geleitete Podium 1 mit dem Thema »Die Kommune im Normvollzug und das europäische Recht«. In seinem Beitrag »Das Gewerbe- und Wirtschaftsverwaltungsrecht im europäischen Binnenmarkt« hob Prof. Dr. Dirk *Ehlers*, Direktor des Instituts für Wirtschaftsverwaltungsrecht an der Universität Münster, die einschneidenden Veränderungen hervor, die sich für Wirtschaft und Verwaltung durch die Einführung des europäischen Binnenmarktes ergeben. Der Wegfall der Grenzen und die Beseitigung aller Hindernisse für die wirtschaftliche Betätigung in Europa werde neue Märkte entstehen lassen und die Standortgunst sich neu bildender Regionen verbessern. Inzwischen sei allerdings die Erkenntnis gereift, daß nicht eine totale Rechtsangleichung, sondern eher die gegenseitige Anerkennung und das Bestreben nach gleichwertigen nationalen Regelungen im Interesse einer auf Harmonisierung angelegten Europapolitik liege. Offene, aber auch versteckte Diskriminierungen müßten im Wirtschaftsverwaltungsrecht beseitigt und der freie Verkehr von Personen, Waren und

Dienstleistungen gewährleistet werden, wie *Eblers* am Beispiel des Versicherungsaufsichtsrechts, der Patentanwaltsordnung und des Gaststättenrechts darlegte. Ob vor diesem Hintergrund die Beschränkung der Niederlassungsfreiheit des Handwerks, die auch mit Gründen der Mittelstandspolitik gerechtfertigt worden sei, noch aufrechterhalten werden könne, sei zweifelhaft. Geringe Überlebenschancen räumte *Eblers* auch der Einschränkung der Niederlassungsfreiheit im Güterkraftverkehr, die vor allem dem Schutz der Deutschen Bundesbahn diene, und den Zulassungsvoraussetzungen für die Erteilung von Taxigenehmigungen ein. Auch die Energiewirtschaft stehe vor nicht geringen Problemen. »Wenn das Wirtschaftsverwaltungsrecht danach in Zukunft in erster Linie durch das EG-Recht und nicht mehr durch das nationale Recht bestimmt wird, so führt dies zwar zu erheblichen Änderungen, wohl auch zu einem Kompetenzverlust des Bundes und der Länder. Diese Nachteile werden aber durch die Vorteile eines gemeinsamen Binnenmarktes mehr als wettgemacht«, blickte *Eblers* im ganzen eher optimistisch in die Zukunft.

»Die Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes auf das Umweltrecht«, über die Prof. Dr. Eckard *Rehbinder* (Frankfurt) berichtete, liegen für die Gemeinden vor allem in der Gefahr, in die Rolle von »Zaungästen oder Randakteuren« abgedrängt zu werden. Die zunehmende Regelungsdichte im Umweltrecht sei durch die Einschränkung der bisherigen Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen und damit durch einen Verlust eigenverantwortlicher kommunaler Selbstverwaltung gekennzeichnet. Einschneidende Veränderungen für die kommunalen Eigenbetriebe ergeben sich etwa – wie das Mitglied des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen darlegte – durch schärfere Anforderungen an die Trinkwasserversorgung oder die Abfallentsorgung, bei der sich innerstaatliches und europäisches Recht überlagern. Geringere Auswirkungen auf die kommunale Rechtsanwendung sah *Rehbinder* im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes. Bei Nichteinhaltung der europarechtlichen Vorgaben stelle sich außerdem das Problem der Amtshaftung, wobei es vor allem um die Frage gehe, in welchem Umfang solche europarechtlichen Regelungen dritt-schützende Wirkungen erzeugen und ihnen auch ohne Umsetzung in innerstaatliches Recht unmittelbare Geltung zukomme.

»Der Einfluß des europäischen Binnenmarktes auf die kommunale Bauleitplanung und das Bauordnungsrecht«, mit dem sich Prof. Dr. Werner *Hoppe* befaßte, geht von einer neuen europäischen Planungsebene aus, die zu dem bisher vierstufigen Raumplanungssystem (Bauleitplanung, Regionalplanung, Landesplanung und Bundesraumordnung) noch eine fünfte, übergeordnete Stufe hinzufügen wird. Darüber hinaus werden Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft den rechtlichen Handlungsrahmen der Kommunen bereits in naher Zukunft bestimmen. *Hoppe* – ebenfalls Mitglied des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen – verwies dabei auf das Gesetz zur Umsetzung der EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung, das mit der Zielvorgabe einer umweltverträglichen Stadtplanung unmittelbare Auswirkungen auf die Bauleitplanung habe. Auch die noch in diesem Jahr zu erwartende Richtlinie zum Schutz der natürlichen und naturnahen Lebensräume sowie der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten in der Europäischen Gemeinschaft (»Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie«) werde durch die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten zur Ausweisung besonderer Schutzgebiete unmittelbar auf die kommunale Ebene durchschlagen. Da der Richtlinienentwurf die Verpflichtung vorsehe, auch bei der Aufstellung von Entwicklungsplänen und -programmen auf diese Schutzgebiete Rücksicht zu nehmen, werde neben die bisher bekannte projektbezogene Umweltverträglichkeitsprüfung erstmals eine planbezogene Umweltverträglichkeitsprüfung als Plan-UVP treten. Mittelbare Auswirkungen für die Städtebaupolitik zeigte *Hoppe* auch aufgrund von Veränderungen im Bereich der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik auf. Stärker als bisher trete dabei die Region und nicht die einzelne Gemeinde in den Vordergrund des Interesses. Der Zusammenschluß der Kommunen zu Regionen sei daher ein Schritt in die richtige Richtung. »Die verstärkte Konkurrenz der großen Verdichtungsräume wie Frankfurt, München, Hamburg und dem Ruhrgebiet mit anderen europäischen Großräumen um die führenden Wirtschaftspositionen wird auch Auswirkungen auf das Stadt-Umland-Verhältnis haben«, erklärte *Hoppe* und ver-

wies dabei auf den wachsenden Stellenwert »weicher Standortfaktoren« wie Wohnumfeld, Kultur, Freizeitwert und städtische Attraktivität. Der ländliche Raum werde seinen eigenen Platz in diesem Wettbewerb nur behaupten, wenn er über eine gute Infrastruktur verfüge und sich auf die ihm eigenen Funktionen konzentriere. Nur durch verstärkte Innenentwicklungen und die Wiedergewinnung von Industriebrachen könne der erforderliche Bodenschutz sichergestellt und eine um sich greifende Neuausweisung von Bauflächen vermieden werden.

Auch auf das Bauordnungsrecht hat die Einführung des europäischen Binnenmarktes nicht unerhebliche Auswirkungen, wie *Hoppe* an der Bauproduktenrichtlinie, der Baukoordinierungsrichtlinie sowie der Richtlinie über die Sicherheit und Zuverlässigkeit von besonderen Bauten zeigte. Ziel sei eine Beseitigung der technischen Handelshemmnisse im Warenverkehr und eine Vereinheitlichung der nationalen Sicherheitsanforderungen und -systeme sowie der Zulassungs-, Prüf- und Überwachungsverfahren der Mitgliedsstaaten. »Darüber hinaus soll durch ein Harmonisierungssystem möglichst vielen Herstellern von Bauprodukten der Zugang zum Binnenmarkt ermöglicht und größtmögliche Markttransparenz erreicht werden«, erklärte der Geschäftsführende Direktor des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster und verwies dabei auf ein an seinem Institut gegenwärtig durchgeführtes Forschungsprojekt zur Umsetzung der Bauproduktenrichtlinie und ihren Folgen für das nationale Recht.

Die »ausländerrechtlichen und asylrechtlichen Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes«, über die Prof. Dr. Friedrich *Schoch*, Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Münster, berichtete, bildeten den Abschluß des Podiums 1. Die Einführung des europäischen Binnenmarktes bringen im Bereich der ausländer- und asylrechtlichen Fragestellungen für die kommunale Ebene besonders handgreifliche Probleme. Die Öffnung der Binnengrenzen in Europa und die Freizügigkeit der Personen, Waren und Dienstleistungen mit uneingeschränkter Niederlassungsfreiheit führt dazu, daß auch Ausländer aus Drittstaaten, wenn sie sich in Europa aufhalten, in jedes Mitgliedsland gelangen können und aufenthaltsbeendende Maßnahmen auf große Schwierigkeiten stoßen. Der Abbau der Personenkontrollen an den EG-Binnengrenzen – so *Schoch* – könne nur verantwortet werden, wenn dies durch entsprechend verstärkte Kontrollen an den Außengrenzen der EG kompensiert werde. Bei einer freien Binnenmarktwanderung bedürfe auch das Asylrecht dringend der Harmonisierung, weil anderenfalls der Zuwandererstrom von Asylsuchenden in die Bundesrepublik noch zunehme. *Schoch* forderte daher die Mitgliedsstaaten dazu auf, sich im Interesse einer möglichst gleichmäßigen Lastenverteilung schnell zu einverständlichen Lösungen zusammenzufinden.

In der nachfolgenden Diskussion wurde dieser Appell aufgegriffen und zugleich eine Harmonisierung auch anderer Rechtsbereiche gefordert. Die Europäische Gemeinschaft dürfe sich nicht nur als Wirtschaftsgemeinschaft verstehen, sondern müsse ebenso dem Anliegen des Umweltschutzes oder sozialen Belangen verpflichtet sein. Im Wirtschaftsverwaltungsrecht könnten Einschränkungen der beruflichen Betätigung und der Niederlassungsfreiheit in Zukunft nicht mehr hingenommen werden. Ob sich etwa vor diesem Hintergrund Berufswahlregelungen im Bereich des Handwerks, des Güterfernverkehrs oder der Taxigenehmigungen noch rechtfertigen ließen, wurde auch in der Diskussion sehr in Frage gestellt. Gewarnt wurde auch vor den Gefahren eines durch größere Freizügigkeit in Europa wachsenden Abfalltourismus (Privatdozent Dr. Janbernd *Oebbecke*, Düsseldorf). Wenngleich eine grenzüberschreitende Abfallverbringung nicht gänzlich verboten werden dürfe, gelte es doch, etwa durch Quotenregelungen oder andere geeignete Maßnahmen ein zu großes räumliches Auseinanderfallen von Abfallproduktion und Abfallentsorgung auszuschließen.

Das von Dr. h. c. Adalbert *Leidinger*, Geschäftsführender Direktor des Landkreistages NW (Düsseldorf) und Mitglied des Vorstandes des Freiherr-vom-Stein-Instituts, geleitete Podium 2 befaßte sich mit der »wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen im europäischen Binnenmarkt« und griff damit eine Thematik

auf, die besonders die kommunale Praxis beschäftigt. Den Auftakt der Statements bildete ein Referat von Prof. Dr. Albert *Bleckmann*, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht einschließlich Völkerrecht und Direktor des Instituts für Öffentliches Recht und Politik an der Universität Münster, zur »kommunalen Leistungsverwaltung, insbesondere der Subventionsvergabe im europäischen Binnenmarkt«. Durch Art. 104 EWG-Vertrag sind die Mitgliedsstaaten auf eine gemeinsame Wirtschaftspolitik verpflichtet mit dem Ziel, »unter Wahrung eines hohen Beschäftigungsstandards und eines stabilen Preisniveaus das Gleichgewicht der Gesamtzahlungsbilanz zu sichern und das Vertrauen in die Währung aufrechtzuerhalten.« Zu diesem Zweck wird die Wirtschafts- und Währungspolitik nach Maßgabe des Art. 105 EWG-Vertrag koordiniert. Nach Art. 92 Abs. 1 EWG-Vertrag »sind staatliche Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedsstaaten beeinträchtigen.« Das daraus abzuleitende grundsätzliche Beihilfeverbot werde – so *Bleckmann* – erhebliche Auswirkungen für die nationale und regionale Förderungspolitik haben und betreffe unmittelbar auch die gemeindliche Subventionspolitik. Hier bestehe die Notwendigkeit, die bisherige kommunale Förderungspraxis umzustellen und nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung auf eine Differenzierung zwischen einheimischen Unternehmen und ansiedlungswilligen neu hinzukommenden Unternehmen zu verzichten.

Direktor Dr. Dietmar *Kubnt*, RWE Aktiengesellschaft (Essen), behandelte das für die Versorgungswirtschaft wichtige »Schicksal der Konzessionsverträge über leitungsgesundene Einrichtungen im europäischen Binnenmarkt«. Die Versorgung mit leitungsgesunder Energie findet in der Bundesrepublik Deutschland bisher in geschlossenen Versorgungsbereichen statt, die durch entsprechende Konzessionsverträge zwischen den Versorgungsunternehmen und den Gemeinden abgesichert sind. Dem Versorgungsunternehmen ist dabei das ausschließliche Recht im Vertragsgebiet eingeräumt, in öffentlichen Wegen Leitungen für die Versorgung zu legen und zu benutzen. Diese kartellrechtlichen Konzessionsverträge stoßen auf das mit Einführung des europäischen Binnenmarktes in Kraft tretende Verbot wettbewerbshindernder Vereinbarungen. Nach Art. 85 Abs. 1 EWG-Vertrag sind »mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar und verboten alle Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, welche den Handel zwischen Mitgliedsstaaten zu beeinträchtigen geeignet sind und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Gemeinsamen Marktes bezwecken oder bewirken«. Dieses Verbot wettbewerbshindernder Vereinbarungen richtet sich gem. Art. 90 Abs. 2 EWG-Vertrag auch unmittelbar an »Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben«. Gerade in Grenzbereichen der EG-Mitgliedsstaaten stelle sich daher die Frage, ob Unternehmen aus Nachbarstaaten in die bisher fest gefügten Versorgungsgebiete eindringen und hier den eingesessenen Unternehmen Konkurrenz machen können. *Kubnt* schloß diese Gefahr nicht aus, zumal der EuGH in seiner bisherigen Rechtsprechung auch solche Verträge mit einbezogen habe, von denen zwar nicht isoliert betrachtet, wohl aber gebündelt eine wettbewerbsverzerrende oder -behindernde Wirkung ausgeht. Auch der Gesichtspunkt der Daseinsvorsorge oder das öffentliche Eigentum in der Hand der Gemeinden sei kein Argument, die herkömmlichen Versorgungsbereiche vor eindringender Konkurrenz zu schützen. Die Energiewirtschaft werde hier vor erhebliche Herausforderungen gestellt, die nur durch ein Umdenken und eine behutsame Reaktion auf die veränderten Rahmenbedingungen zu bewältigen seien.

Prof. Dr. Rolf *Stober*, Institut für Wirtschaftsverwaltungsrecht und zugleich Dekan der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster, befaßte sich in einem Statement mit dem »Einfluß des europäischen Rechts auf die Vergabe öffentlicher Aufträge«, die mit Einführung des europäischen Binnenmarktes von einer bestimmten Größenordnung an europaweit ausgeschrieben werden müssen. Es rechnen dazu die Aufträge der öffentli-

chen Hand, auch wenn sie in das Gewand des Privatrechts gekleidet sind. Das Vergabeverfahren soll offengelegt und durch eine öffentliche, grenzüberschreitende Ausschreibung transparenter gestaltet werden, wie *Stober* im einzelnen darlegte. Großaufträge müßten dabei in Lose zerlegt werden, um auch kleineren Firmen Beteiligungsmöglichkeiten einzuräumen. Andererseits dürften Gesamtmaßnahmen nicht in unterschiedliche Ausschreibungen gesplittet werden, um die ausschreibungspflichtigen Mindestgrößenordnungen zu unterlaufen. *Stober* erwähnte aber auch die Bedenken, die von den kommunalen Spitzenverbänden vorgetragen worden sind: Gerade die Gefahr der Aufhebung für rechtswidrig erachteter Vergabeverfahren könne Probleme in der Auftragsabwicklung und damit das Gegenteil dessen bewirken, was durch die Vorschriften bezweckt sei. Auch werde durch zu detaillierte Regelungen der kommunale Entscheidungsspielraum unnötig eingengt – abgesehen von den nicht unerheblichen Verwaltungskosten und Zeitverzögerungen.

Nicht ganz ohne Umstellungssorgen sieht auch die kommunale Versicherungswirtschaft dem europäischen Binnenmarkt entgegen, wie der Vorsitzende des Vorstandes der Provinzial Versicherungsanstalten der Rheinprovinz, Dr. Bernd *Michaels* (Düsseldorf), darlegte. Da der Versicherungsnehmer die Solidität der Versicherung und die Güte der angebotenen Versicherungsleistung vielfach nicht beurteilen könne, seien mit der Öffnung des europäischen Binnenmarktes und der freien Konkurrenz unterschiedlicher Versicherungsunternehmen erhebliche Gefahren für die Versicherungswirtschaft aber vor allem auch für die Versicherungsnehmer verbunden. In dieser Situation des Umbruchs und der verstärkten Konkurrenz mit anderen Versicherungen insbesondere im Privatkundenbereich riet *Michaels* den Kommunalversicherern, sich mehr als bisher auf ihre eigentlichen Aufgaben zu konzentrieren und auf andere periphere Tätigkeitsbereiche zu verzichten. Nur so könne es gelingen, in Zeiten eines zunehmenden europaweiten Wettbewerbs der bewährten Kommunalversicherung auch in Zukunft einen festen Platz in einem enger verflochtenen Versicherungsmarkt zu bewahren.

Im ganzen optimistisch zeigte sich das Mitglied des Vorstandes der WestLB, Dr. Wolf-Albrecht *Prantzsch* (Münster), hinsichtlich der Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes auf »Geschäftsgebiet und Geschäftstätigkeit der kommunalen Sparkassen«. Der verstärkte Wettbewerb und die Konkurrenz ausländischer Banken werde die bisher dem Regional- und Enumerationsprinzip verpflichteten kommunalen Sparkassen zwar vor neue Herausforderungen stellen und einen Konzentrationsprozeß in Gang setzen. Mehr Wettbewerb in Europa habe jedoch auch Vorteile, die von den Sparkassen durch eine Erweiterung der Produktpalette und des räumlichen Betätigungsfeldes genutzt werden sollten. Im europäischen Maßstab komme insbesondere den Landesbanken eine wichtige Aufgabe im Konzert der internationalen Wettbewerbspartner zu. Den kommunalen Sparkassen riet *Prantzsch* zu verstärkter Zusammenarbeit in Europa, ohne damit das bewährte Regionalprinzip und die Beschränkung auf einen allerdings auszuweitenden enumerativen Geschäftskatalog aufzugeben.

In der Diskussion wurden viele offene Fragen gestellt: Bringt der europäische Binnenmarkt mehr Chancen als Gefährdungen? Werden in einen verschärften Wettbewerb auch sozialverträgliche Gesichtspunkte einbezogen? Haben Langzeitarbeitslose, Behinderte, Asylanten oder andere Randgruppen der Gesellschaft in Europa Platz? Wird sich die kommunale Selbstverwaltung auch im europäischen Wettbewerb behaupten? Sind wir auf Europa vorbereitet? Fragen über Fragen, die kontrovers diskutiert und auf die erwartungsgemäß recht unterschiedliche Antworten gegeben wurden. Einigkeit bestand in der Erkenntnis, daß die Kommunen den neuen Herausforderungen nur durch verstärkte Zusammenarbeit im europäischen Maßstab gerecht werden können. Nur so wird es gelingen, die Idee der kommunalen Selbstverwaltung, die sich in der Bundesrepublik Deutschland seit den Zeiten eines Freiherrn vom Stein traditionsreich bewährt hat, auch in ein zusammenwachsendes Europa einzubringen. Die Deutschen haben nicht zuletzt wegen ihrer wechselvollen Geschichte allen Anlaß, auch in einem vereinigten Deutschland gute Europäer zu sein.