

Kompetenz für Europa: Die Bedeutung des EU-Rechts für die Ausbildung im öffentlichen Dienst

Florian T. Furtak

1 Einführung

Mit der Verlagerung von immer mehr Regelungskompetenzen auf die Europäische Union (EU) entstehen für die in der öffentlichen Verwaltung Beschäftigten zahlreiche neue Aufgaben und Herausforderungen: Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht sowie Anwendung und Vollzug von EU-Recht. Wer also die staatliche Politik im vereinten Europa in verantwortlicher Position im öffentlichen Dienst mit gestalten will, sei es im Bund, in den Ländern oder in den Kommunen, muss „europafähig“ sein.

Der folgende Beitrag stellt zunächst Rechtsnatur und Bedeutung der EU sowie das Spektrum an EU-Rechtsakten und das Verhältnis von EU-Recht zu nationalem Recht dar. Anschließend wird auf die kontrovers diskutierte Frage nach dem Europäisierungsgrad deutscher Gesetzgebung durch EU-Recht unter Berücksichtigung der besonderen Betroffenheit von Kommunen eingegangen. Im weiteren Verlauf wird aufgezeigt, welche Initiativen Länder zur Europäisierung ihrer Verwaltungen unternommen haben; abschließend wird untersucht, wie stark das Fach Europa/Europarecht in den für den öffentlichen Dienst relevanten Ausbildungsgängen an den Verwaltungsfachhochschulen der Länder vertreten ist.

2 Rechtsnatur und Bedeutung der EU

Der Ursprung der EU liegt in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 1951 sowie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) 1957. Nach weiteren Integrationsschritten durch die (Reform)-Verträge von Maastricht (1993), Amsterdam (1997), Nizza (2003) und zuletzt Lissabon (2009) hat sie sich zu einem immer enger werdenden Staatenverbund entwickelt.

Die Rechtsnatur der EU wird indes kontrovers diskutiert, weil sie nicht eindeutig einer bestimmten Kategorie staatlicher Zusammenschlüsse zuzuordnen ist. So weist sie einerseits Merkmale einer „klassischen“ internationalen Organisation wie Europarat, UNO und NATO auf, insofern sie durch einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen Staaten gegründet worden und mit eigenen Organen, Kompe-

tenzen, finanziellen Mitteln und Personal ausgestattet ist. Andererseits entspricht sie einem Staatenbund, weil sie supranationale Organe besitzt, die von den Mitgliedstaaten einzelne politische Angelegenheiten übertragen bekommen haben, sowie einem Bundesstaat, weil dessen strukturellen Elemente (Exekutive, Legislative und Judikative) auch auf europäischer Ebene (in Form von Rat, Parlament, Kommission und Gerichtshof) vorhanden sind (vgl. Furtak 2012, S. 174). Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon vom 30. Juni 2009 bekräftigt, dass es sich bei der EU um einen Staatenverbund handelt, der eine „enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten umfasse.“¹

Letztlich ist die Frage der Rechtsnatur jedoch nur für die akademische Diskussion von Belang. Für die Praxis ist wichtig, dass die EU insofern einzigartig unter den rund 250 staatlichen Zusammenschlüssen auf der Welt ist, als in ihrer Rechtsordnung

- (1) verbindliche Beschlüsse auch gegen den Willen einzelner Mitgliedstaaten gefasst werden können (Mehrheitsprinzip);
- (2) Beschlüsse in den Mitgliedstaaten ohne Mitwirkung der staatlichen Hoheitsgewalt unmittelbare Geltung haben;
- (3) eine obligatorische Gerichtsbarkeit besteht und
- (4) der Einzelne Rechtssubjektivität mit den daraus resultierenden unmittelbaren Rechten (und Pflichten) besitzt (vgl. Schweizer 2010, S. 275, Rn. 691).

Darüber hinaus ist die EU mit rund 500 Mio. Menschen noch vor den USA und China der größte Wirtschaftsraum der Welt. Und auch politisch hat sie eine globale Bedeutung: In der Entwicklungs- und Humanitären Hilfe stellt sie zusammen mit ihren Mitgliedstaaten rund die Hälfte der internationalen Hilfgelder bereit; in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik übernimmt sie u.a. mit der Durchführung von militärischen, zivil-militärischen und zivilen Operationen zunehmend Verantwortung in der Welt.

3 Rechtsquellen und Anwendungsvorrang des EU-Rechts

Bei den Rechtsquellen des EU-Rechts wird zwischen primärem und sekundärem Unionsrecht unterschieden. Das primäre Unionsrecht umfasst die EU-Verträge (EUV, AEUV)², die Beitrittsverträge, die völkerrechtlichen Verträge sowie allgemeine Rechtsgrundsätze (Rechtsstaatsprinzip, Sozialstaatsprinzip, Demokratie-

1 BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30. Juni 2009.

2 Vertrag über die Europäische Union (EUV), Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

prinzip). Zum sekundären Unionsrecht, das vom Rat und dem Europäischen Parlament gemeinsam erlassen wird und der Durchführung und Ergänzung der Verträge aber auch der Rechtsangleichung und Rechtsharmonisierung auf der Ebene der Mitgliedstaaten dient, zählen gemäß Art. 288 AEUV: Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen. Verordnungen haben unmittelbare Geltung und sind in allen ihren Teilen verbindlich. Damit entsprechen sie einem deutschen Gesetz und müssen von den innerstaatlichen Verwaltungsstellen angewendet und umgesetzt werden. Richtlinien sind innerhalb einer vorgegebenen Frist in nationales Recht umzusetzen. Dies kann entweder durch den Erlass eines neuen Gesetzes oder durch die Änderung eines schon bestehenden Gesetzes erfolgen. Richtlinien sind hinsichtlich des von ihnen verfolgten Ziels verbindlich, überlassen es jedoch den Mitgliedstaaten zu entscheiden, wie dieses Ziel erreicht wird. Beschlüsse sind ebenfalls in allen Teilen verbindlich, richten sich aber nur an bestimmte Mitgliedstaaten oder an bestimmte natürliche und juristische Personen und sind damit mit einem deutschen Verwaltungsakt vergleichbar. Empfehlungen und Stellungnahmen haben dagegen nur unverbindlichen Charakter (vgl. Herdegen 2010, S. 159ff.). Im Verlauf der europäischen Integrationsgeschichte hat die EU eine Vielzahl von Rechtsakten erlassen. Ende 2012 umfasste das EU-Recht 9.576 Verordnungen und 1.989 Richtlinien.³ Zum Stichtag 1. Mai 2013 lag die Anzahl der Rechtsakte der EU (also mit Beschlüssen, Empfehlungen und Stellungnahmen) bei 14.507.⁴

Seit der Europäische Gerichtshof (EuGH) in seinen Urteilen in Sachen „VanGend&Loos“ (1963) sowie „Costa/E.N.E.L.“ (1964) der Gemeinschaft bzw. der EWG den Rang einer eigenen Rechtsordnung zuerkannt hat, zu deren Gunsten die Mitgliedstaaten ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben, ist allgemein anerkannt, dass das EU-Recht im Grundsatz vorrangige Geltung gegenüber dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten hat (vgl. Schmidt 2012, S. 108). Die vorrangige Geltung des Unionsrechts wird vom EuGH nicht nur unter Rückgriff auf seine beiden Entscheidungen begründet, sondern auch mit Verweis auf den Grundsatz der Unionstreue (Art. 4 III EUV) sowie mit dem Argument der Einheitlichkeit der Rechtsanwendung als Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der EU.

In der Praxis wirkt sich die vorrangige Geltung des Unionsrechts so aus, dass deutsche Verwaltungen keine Befugnis und Verpflichtung haben, das Unions-

3 Vgl. Europäische Kommission: Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts (2012), COM (2013) 726 final vom 22.10.2013, http://ec.europa.eu/eu_law/docs/docs_infringements/annual_report_30/com_2013_726_de.pdf; zuletzt aufgesucht am 25.3.2014.

4 Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/de/consleg/20130501/index.htm>; zuletzt aufgesucht am 25.3.2014

recht auf seine Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz zu überprüfen und jedes deutsche Gericht sowie alle Träger der Verwaltung gehalten sind, Bestimmungen des nationalen Rechts, die dem Unionsrecht widersprechen, unangewendet zu lassen. Deshalb spricht man auch vom sogenannten Anwendungsvorrang des EU-Rechts (vgl. Herdegen 2010, S. 226f.).

4 Europäisierung deutschen Rechts

Durch die Vielzahl an Rechtsakten der EU (Verordnungen und Richtlinien) ist das deutsche Recht auf allen staatlichen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) stark von EU-Recht beeinflusst, mithin ist eine Verwaltungs- und Rechtsgemeinschaft entstanden.

4.1 Einfluss des EU-Rechts auf Bund und Länder

Wer die Bedeutung des EU-Rechts für die deutsche Gesetzgebung hervorheben möchte, verweist auf den „80-Prozent-Mythos“. Damit ist gemeint, dass 80% aller deutschen Gesetze ihren Ursprung in einem Rechtsakt der EU haben und damit von Brüssel vorgegeben sind. Mehrere Untersuchungen haben bislang versucht, dies zu widerlegen und den tatsächlichen Europäisierungsgrad deutscher Gesetzgebung zu ermitteln. Der von Bergmann/Kenntner herausgegebene Sammelband – die einzige umfassende Untersuchung über den Einfluss des Europarechts auf das deutsche Verwaltungsrecht – kommt zum Ergebnis, dass der europarechtliche Normanteil an den in Deutschland gültigen Rechtssätzen des besonderen Verwaltungsrechts (z.B. Ausländerrecht, Gewerberecht, Baurecht, Abfallrecht) mit weniger als 20% beziffert werden kann (vgl. Bergmann/Kenntner 2002, S. 932). Töller ermittelt einen Anteil der Gesetzgebung des Bundes mit einem europäischen Impuls von 39,1% im Jahr 2005, wobei der Anteil in den einzelnen Politikbereichen stark variiert: im Bereich Umwelt liegt er bei 81%, im Bereich Landwirtschaft und Ernährung bei 75%, bei Arbeit und Soziales bei 15,6% und bei den der Innenpolitik zurechenbaren Bereichen bei 12,9% (Töller 2008, S. 9). König/Mäder (2008, S. 450) beziffern den Europäisierungsgrad in der 15. Legislaturperiode des Bundestags (2002–2005) auf 35,7%. Für die 16. Legislaturperiode (2005–2009) kommt eine Statistik des Bundestages auf 31,5%, wobei auch hier deutliche Unterschiede im Europäisierungsgrad einzelner Politikfelder zu verzeichnen sind.⁵ Auf ähnliche Werte in anderen EU-Mitgliedstaaten verweist Joho (2009).

5 Vgl. www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/neue-statistik-eu-macht-weniger-gesetze-als-angenommen-1858607.html; zuletzt aufgesucht am 2.8.2013.

Es gibt allerdings auch eine Untersuchung, die zu einem anderen Ergebnis kommt: Hoppe (2009, S. 168f.) hält die Methodik von Töller sowie von König/Mäder für unbefriedigend, da u.a. nur die auf einen europäischen Impuls zurückgehenden im Bundestag verabschiedeten Gesetze ausgewertet wurden und damit nicht beachtet wurde, dass für die Umsetzung europarechtlicher Vorgaben nicht nur der Bund, sondern auch die Länder zuständig sind. Unter Berücksichtigung der europarechtlich beeinflussten Gesetze der Länder kommt Hoppe deshalb auf 81% und bestätigt damit den „80-Prozent-Mythos“.

In jüngster Vergangenheit sind keine weiteren Untersuchungen zum Europäisierungsgrad deutscher Gesetzgebung vorgelegt worden. Die Erkenntnis mag sich durchgesetzt haben, dass es, worauf Bergmann/Kenntner (2002, S. 933) bereits hingewiesen haben, nicht nur um die Quantität, sondern auch um die Qualität des Europäisierungsgrades geht. Und diese sei als sehr hoch einzuschätzen.

4.2 Einfluss des EU-Rechts auf Kommunen

In der EU gibt es über 100.000 Städte und Gemeinden. Sie stellen die unterste Ebene des von Politikverflechtung gekennzeichneten Mehrebenensystems der EU dar. Sie haben zwar vergleichsweise schwache Mitwirkungsmöglichkeiten an der Entstehung von EU-Recht, müssen dieses jedoch in der Regel umsetzen. Dies trifft vor allem auf Deutschland und seine Kommunen zu. Aufgrund des föderalistischen Staatsaufbaus, in dem die Umsetzung des Rechts den Ländern bzw. ihren untergeordneten Verwaltungsebenen obliegt, sind es die Kommunen, die die Rechtsakte der EU (Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse) umsetzen und ausführen müssen. Schätzungsweise zwei Drittel aller kommunalrechtlichen Vorschriften basieren auf europarechtlichen Vorgaben. Betroffen sind die Gewährung kommunaler Beihilfen, die Wirtschaftsförderung, der Betrieb von Abfalldeponien, die Behandlung kommunaler Abwässer, die Energie- und Umweltpolitik, die Vergabe öffentlicher Aufträge u.a. mehr (vgl. Vetter/Soós 2008, S. 579).

5 Europafähiges Personal im öffentlichen Dienst

Unabhängig davon, wie hoch der Europäisierungsgrad deutscher Gesetzgebung tatsächlich ausfällt, kann festgestellt werden, dass der öffentliche Dienst auf den verschiedenen Verwaltungsebenen (Bund, Länder, Kommunen) in Anbetracht des großen Einflusses des EU-Rechts und des sich daraus ergebenden immer stärker in europäischen Kontexten vollziehenden Verwaltungshandelns in zunehmendem Maße Personal benötigt, das „europafähig“ bzw. „europakompetent“

ist. Folgende Fähigkeiten machen für Bischoff⁶ einen europakompetenten Verwaltungsmitarbeiter aus:

- (1) Kenntnis des europäischen Einigungsprozesses einschließlich seiner historischen Hintergründe und Abläufe und seiner politisch-ökonomischen Triebkräfte.
- (2) Kenntnis der europäischen Institutionen einschließlich der internen und der kooperativen Entscheidungsprozesse sowie der europäischen Politikfelder und der darauf bezogenen Unionspolitiken.
- (3) Kenntnis der politischen Systeme sowie der jeweiligen Geschichte, Kultur und der Mentalitäten (einschl. der Sprachen) in den Mitgliedstaaten.
- (4) Kenntnis des europäischen Rechts und seiner Transformation in nationales Recht sowie umgekehrt die Kenntnis der Möglichkeiten, nationale Interessen in den europäischen Rechtsbildungsprozess einzubringen und
- (5) Kenntnis der Programme, der Verfahren der Beantragung und des Managements europäischer Fördermittel.

Europafähiges Personal bedarf es in erster Linie für den Vollzug des Unionsrechts. Hier handelt es sich entweder um den unmittelbaren mitgliedstaatlichen Vollzug von Verordnungen und Beschlüssen oder um den mittelbaren mitgliedstaatlichen Vollzug, also den Vollzug nationaler Ausführungsgesetze, die eine EU-Richtlinie umsetzen. Darüber hinaus ist Europakompetenz unverzichtbar, um die Interessen der Bundesrepublik Deutschland in den europäischen Entscheidungsprozess einbringen zu können und eine qualifizierte deutsche Präsenz in EU-Institutionen sicherzustellen. Doch nicht nur für die Dienststellen des Bundes, auch für die Bundesländer ist von Bedeutung, über genügend europabezogene Fachkompetenzen zu verfügen, um die mit Artikel 23 GG bestehenden nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon weiter ausgebauten Beteiligungsrechte der Länder sachkundig wahrnehmen zu können.

Europaorientiert ausgebildetes Personal wird ebenfalls benötigt zur Beantragung, Administration und regelkonformen Ausschöpfung der europäischen Fördermittel. Die EU verfügt mit den Strukturfonds über ein bedeutendes Fördervolumen – für alle EU-Mitgliedstaaten sind im Zeitraum 2007 bis 2013 insgesamt Mittel in Höhe von rund 325 Mrd. Euro vorgesehen. Deutschland wird davon EU-Strukturfondsmittel in Höhe von rund 19,3 Mrd. Euro erhalten. Dabei sind an der Verteilung dieser Fördermittel nicht nur der Bund und die Länder, sondern eben auch die Städte und Gemeinden beteiligt.

6 Professor Dr. Detlef Bischoff: Die Europakompetenz der Verwaltungen – als ein bestimmender Wirtschaftsfaktor, Vortrag am 28. August 2003 in der Europäischen Akademie Berlin (Internet: www.eunop.eu/site/download/EuropakompetenzderVerwaltungen.pdf; zuletzt aufgesucht am 14.8.2013).

5.1 Europäisierung der Landesverwaltungen

Die Länder haben gegen Ende der 1990er Jahre auf die Notwendigkeit einer Europäisierung der Landesverwaltungen reagiert. So hat z.B. der Berliner Senat 1997 beschlossen, die Europafähigkeit seiner Landesbediensteten zu verbessern.⁷ Diese Initiative wurde in den Folgejahren fortgeschrieben – zuletzt legte der Senat Anfang 2011 dem Abgeordnetenhaus einen Bericht zur Stärkung der Europakompetenz der Berliner Verwaltung vor.⁸

In Baden-Württemberg gibt es seit 1999 sogenannte Europagrundsätze der Landesverwaltung. Diese schreiben u.a. vor, dass bei der Einstellung des Personals für den höheren und gehobenen Dienst auf europäische bzw. internationale Zusatzqualifikationen geachtet werden soll.⁹ Generelles Ziel der Landesregierung ist es, die Präsenz von deutschen bzw. baden-württembergischen Mitarbeitern in den europäischen Institutionen zu erhöhen. Um dieses Ziel zu erreichen, wurde Ende 2000 der sogenannte „Dynamische Europapool Baden-Württemberg“ geschaffen. Aus diesem mittlerweile 320 Mitglieder zählenden Pool werden Fachleute in die Landesvertretung nach Brüssel oder in europäische Institutionen entsandt.¹⁰ Im Juni 2012 hat die neue Landesregierung aus Grünen und SPD eine Neuausrichtung des Pools vorgenommen, um ihn zu einem zeitgemäßen Instrument für eine moderne und europaorientierte Personalentwicklung zu machen.¹¹

In Thüringen hat die Landesregierung in der 2003 beschlossenen Rahmenleitlinie „PERMANENT“ (Personalmanagement für Thüringen) festgeschrieben, dass bei der Einstellung für den höheren Dienst auf vorhandene und nachgewiesene Europakompetenz geachtet werden soll und dass bei der Besetzung von Führungspositionen europäische und internationale Erfahrungen grundsätzlich vorausgesetzt bzw. positiv bewertet werden.¹²

7 Vgl. Berliner Strategie zur Verbesserung der Europafähigkeit. Senatsbeschluss des Landes Berlin Nr. 788/97 vom 29.04.1997.

8 Vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 16/3795, 11.01.2011, Vorlage – zur Kenntnisnahme – Stärkung der Europakompetenz der Berliner Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter.

9 Vgl. www.stm.baden-wuerttemberg.de/fm7/1899/europagrundsaeetze.pdf; zuletzt aufgesucht am 3.8.2013.

10 Vgl. www.stm.baden-wuerttemberg.de/de/Europafaehigkeit/296753.html; zuletzt aufgesucht am 3.8.2013.

11 Vgl. www.stm.baden-wuerttemberg.de/fm7/1899/120626_Neukonzeption_Europapool.pdf; zuletzt aufgesucht am 3.8.2013.

12 Rahmenleitlinie „PERMANENT“ (Personalmanagement für Thüringen), 16. Dezember 2003 (Internet: www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/tim/2.pdf, S. 17f.; zuletzt aufgesucht am 3.8.2013).

Das Land Bremen ist sich ebenfalls des zunehmenden Einflusses der EU-Politik auf alle Geschäftsbereiche des Senats bewusst und fördert eine stetige Qualifizierung der mit ihr befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, wozu Basiswissen über die EU und ihre Arbeitsweise, erweiterte Fremdsprachenkenntnisse und – vor allem – fachspezifische Kompetenzen über die EU-Politik in den jeweiligen Arbeitsbereichen gehören.¹³

Die Europaministerkonferenz der deutschen Länder hat sich in den vergangenen Jahren immer wieder mit der Verbesserung der Europafähigkeit der Landesverwaltungen befasst und die Notwendigkeit entsprechender Qualifizierungsmaßnahmen betont. Zuletzt auf ihrer 62. Sitzung in Potsdam im April 2013, wo es im Punkt 2 der Beschlussvorlage heißt:

„Die Mitglieder der Europaministerkonferenz sind sich bewusst, dass angesichts von Personal- und Haushaltseinsparvorgaben die Verbesserung der Europafähigkeit der Landesverwaltungen in der Zukunft eine besondere Herausforderung darstellt. Sie betonen jedoch die Bedeutung der Herausbildung und Förderung von EU-Fachkompetenzen, interkulturellen Kompetenzen und Sprachkenntnissen vor dem Hintergrund stetig wachsender europäischer Bezüge bei der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben sowie der damit einhergehenden Anpassungen der innerstaatlichen Informations- und Beteiligungsrechte der Länder.“¹⁴

5.2 Weiterbildung für „Europa“ durch Fernstudium

Bund, Länder und Kommunen können ihr vorhandenes Personal mit einem weiteren Instrument „fit für Europa“ machen, auf das sie verstärkt zurückgreifen sollten: das Fernstudium. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter könnten über entsprechende Möglichkeiten eines Fernstudiums informiert und bei der Aufnahme und Absolvierung eines solchen Studiums unterstützt werden. In einem Fernstudium können sich Berufstätige neben ihrer beruflichen Tätigkeit weiterqualifizieren. Die Studieninhalte werden überwiegend im Wege des Selbststudiums mit Hilfe von Studienbriefen erarbeitet, Präsenzzeiten an der Hochschule gibt es nur wenige. Immer stärker wird die Bedeutung des Internets im Fernstudium: Vorlesungen werden online durchgeführt und damit kosten- und zeiträchtige Anreisen an die Hochschule vermieden.

Gegenwärtig gibt es in Deutschland nur zwei postgraduale und weiterbildende Fernstudienangebote, die ein umfangreiches Europawissen vermitteln. Es handelt sich um den seit dem Jahr 1999 bestehenden und auf Berufsfelder im

13 Senatsbeschluss Drucksache 18/509 vom 10. Juli 2012: EU-Strategie der Freien Hansestadt Bremen für die 18. Legislaturperiode (Internet: www.eu-projekte.bremen.de/sixcmsmedia.php/13/Drs-18-509_913_EU-Strategie.pdf; zuletzt aufgesucht am 3.8.2013).

14 Vgl. www.europa.brandenburg.de/media/bb1.a.3246.de/62_EMK_Beschluss_Europafähigkeit.pdf; zuletzt aufgesucht am 3.8.2013.

öffentlichen Dienst zielenden Masterstudiengang „Europäisches Verwaltungsmanagement“ an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin,¹⁵ der im Oktober 2013 erstmals mit neuer Studienstruktur (z.B. Verkürzung der Regelstudienzeit, Schaffung von Wahlschwerpunkten) startete sowie den Master „European Public Affairs“, der von der Deutschen Universität für Weiterbildung in Berlin angeboten wird.

5.3 „Europa“ in den BA-Studiengängen der Verwaltungsfachhochschulen

Jenseits aller Programme und Projekte der Länder zur (Weiter-)Qualifizierung, ist für die Europafähigkeit des Verwaltungspersonals zwingende Voraussetzung, dass in der Ausbildung an den Verwaltungsfachhochschulen, die auf eine Tätigkeit im gehobenen Dienst der Länder und Kommunen vorbereitet, ausreichend Europakennnisse vermittelt werden. Ein Blick auf die Studiengänge, mit denen, bei erfolgreichem Abschluss, die Laufbahnbefähigung für den gehobenen nicht-technischen Verwaltungsdienst erworben wird, zeigt, dass die Gewichtung des Faches „Europa“ unterschiedlich stark ausfällt.

Zunächst ist jedoch festzustellen, dass ein Vergleich dadurch erschwert wird, dass in einigen Studiengängen Europarecht als eigenes Modul ausgewiesen ist, in anderen z.B. in ein Modul Staats- und Europarecht integriert ist. Damit kann bei letzteren der genaue Europaanteil quantitativ (in Präsenzstunden) nicht beziffert werden. Vergleicht man isoliert die Studiengänge, die über ein eigenes Europamodul bzw. eine eigene Einheit „Europa/Europarecht“ verfügen, zeigt sich ein weites Spektrum von 17 Stunden Präsenzzeit im Bachelor-Studiengang „Public Management“ an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg und 120 Stunden Präsenzzeit im BA „Public Administration“ an der Hochschule Bremen. Eine Rangfolge (nach Bundesländern) würde wie folgt aussehen: Bremen (120 h), Schleswig-Holstein (66 h), Brandenburg (60 h), Niedersachsen (60 h), Sachsen-Anhalt (56 h), Berlin (36 h), Mecklenburg-Vorpommern (30 h), Saarland (30 h), Bayern (20 h), Rheinland-Pfalz (20 h), Baden-Württemberg/Ludwigsburg (17 h).

Besonders auffällig sind die unterschiedlichen Europakonzeptionen der beiden „Schwesternfachhochschulen“ in Baden-Württemberg Kehl und Ludwigsburg. In Kehl gibt es im Grundstudium des Bachelorstudiengangs „Public Management“ das Modul „Grundlagen des Staatsrechts/Europarechts mit 66 Stunden Präsenzzeit sowie das Modul „Grundlagen des Verwaltungsrechts unter Ein-

15 Der Studiengang ist u.a. Bestandteil der Berliner Strategie zur Verbesserung der Europafähigkeit, siehe Fußnote 7. Die Senatsverwaltung Berlin hat Bedienstete bei der Durchführung des Studiengangs unterstützt, so z.B. durch die Gewährung von Sonderurlaub.

Tab.1: „Europa“ in den Bachelor-Studiengängen (BA) der Verwaltungsfachhochschulen der Länder

Land/Hochschule	Studiengang	Anteil „Europa“ (Präsenzstunden/h ^a)
<i>Baden-Württemberg</i> Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl	BA „Public Management“	Modul „Grundlagen des Staatsrechts/Europarechts: 66 h Modul „Grundlagen des Verwaltungsrechts unter Einschluss des Europarechts“: 148 h Vertiefungsschwerpunkt Europa: 510 h (Wahlmöglichkeit)
Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg	BA „Public Management“	Modul „Europarecht“: 17 h
<i>Bayern</i> Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege	Diplomverwaltungswirt (FH) ^b	Modul „Europarecht“: 20 h
<i>Berlin</i> Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin	BA „Öffentliche Verwaltungswirtschaft“	Modul „Europäische und internationale Dimension“ (Europarecht): 36 h
<i>Brandenburg</i> Technische Hochschule Wildau	BA „Verwaltung und Recht“	Modul „Europarecht“: 60 h
<i>Bremen</i> Hochschule Bremen ^c	BA „Public Administration“	Modul „Europarecht 1 und Europapolitik“: Unit 1: „Europarecht 1“: 30 h Unit 2: „Europapolitik“: 30 h Modul „Europarecht II“: 60 h
<i>Hamburg</i> Hochschule für angewandte Wissenschaften	BA „Public Management“	Modul „Öffentliches Recht“: Unit „Staats- und Europarecht I“: 72 h Schwerpunktmodul „Staats- und Europarecht II (mit Vertiefung Europarecht“): 72 h
<i>Hessen</i> Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung	BA „Allgemeine Verwaltung“	Modul „Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns 1“ (darin enthalten: „Grundlagen des europäischen und internationalen Rechts“): 44 h Modul „Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns 2“ (darin enthalten: „Überblick über Grundfreiheiten der EU und Grundrechtscharta“): 44 h Pflichtwahlmodul „Rechtliches Handeln“: Teilmodul „Europarecht in der Verwaltungspraxis“: 33 h

Tab.1: (Fortsetzung)

Land/Hochschule	Studiengang	Anteil „Europa“ (Präsenzstunden/h ^a)
<i>Mecklenburg-Vorpommern</i> Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege	BA „Öffentliche Verwaltung“	Modul „Effects of European Integration on Public Administration“: 30 h
<i>Niedersachsen</i> Kommunale Hochschule für Verwaltung	BA „Allgemeine Verwaltung“	Modul „Europarecht“: 60 h
<i>Nordrhein-Westfalen</i> Fachhochschule für öffentliche Verwaltung	BA „Kommunaler Verwaltungsdienst – Allgemeine Verwaltung“	Modul „Staats- und Europarecht I“: 54 h Modul „Staats- und Europarecht II“: 48 h
<i>Rheinland Pfalz</i> Fachhochschule für öffentliche Verwaltung	BA „Verwaltung“	Modul „Rechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns“: Unit „Europarecht“: 20 h
<i>Saarland</i> Fachhochschule für öffentliche Verwaltung	Diplomverwaltungswirt (FH) ^b	Modul „Europarecht“: 30 h
<i>Sachsen</i> Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung Meißen	BA „Allgemeine Verwaltung“	Modul „Grundlagen Verfassungs- und Europarecht“: 81 h
<i>Sachsen Anhalt</i> Hochschule Harz – Hochschule für angewandte Wissenschaften	BA „Öffentliche Verwaltung“	Modul „Europa“: Units: „Europarecht“ und „Politik in Europa“: 56 h
<i>Schleswig Holstein</i> Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung	BA „Allgemeine Verwaltung/ Public Administration“	Modul „Grundlagen der Europäischen Union“: 22 h Modul „Europarecht I“: 22 h Modul „Europarecht II“: 22 h
<i>Thüringen</i> Fachhochschule Nordhausen ^c	BA „Öffentliche Betriebswirtschaft/Public Management“	Modul „Verfassungsrecht/Europarecht“: 45 h

a – Der einfacheren Vergleichbarkeit wegen wurden nur die Präsenzstunden erfasst;

b – noch nicht auf Bachelor umgestellt;

c – Studiengang nicht an der Verwaltungsfachhochschule des Landes angesiedelt.

Eigene Darstellung auf Basis der jeweiligen Modulhandbücher der Studiengänge und persönlicher Anfrage bei Verantwortlichen

schluss des Europarechts“ mit 148 Stunden Präsenzzeit. Wirft man einen Blick in die beiden Modulbeschreibungen sieht man jedoch, dass die dort verankerten europaspezifischen Lehrinhalte wenig stark ausgeprägt sind. Quasi als Kompensation gibt es allerdings im Vertiefungsstudium als einen von acht Wahlmöglichkeiten den Vertiefungsschwerpunkt „Europa“ mit insgesamt über 500 Stunden Präsenzzeit. In Ludwigsburg dagegen werden im gleichnamigen Studiengang im Grundstudium 17 Stunden Europarecht gelehrt und mehr Inhalte abgedeckt als im Grundstudium in Kehl. Allerdings wird in Ludwigsburg im Vertiefungsstudium kein Vertiefungsbereich „Europa“ angeboten. Mit der Möglichkeit im Vertiefungsstudium den Schwerpunkt „Europa“ zu wählen, besitzt die Hochschule Kehl ein Alleinstellungsmerkmal.

6 Schlussbemerkung

Auch wenn die durch die Finanz- und Staatsschuldenkrise in den vergangenen Jahren hervorgerufenen Turbulenzen zu einer gewissen „Europamüdigkeit“ geführt haben, ist und bleibt es wichtig, dass das Personal im Öffentlichen Dienst von Bund, Ländern und Kommunen europafähig ist. Um die Bedeutung des Themenfelds Europa für die Öffentliche Verwaltung hervorzuheben, sollte im Curriculum eines jeden für den gehobenen Verwaltungsdienst qualifizierenden Studiengangs ein eigenständiges Modul Europa/Europarecht verankert werden. Daraus ergäbe sich der Vorteil, dass die mit europarechtlichen Inhalten gewidmeten Präsenzstunden konkret ausgewiesen werden könnten und es nicht dem jeweiligen Dozenten überlassen wäre, in einem übergreifenden Modul wie etwa „Staats- und Europarecht“, den „Europa-Anteil“ selber festzulegen. Eine solche Neuregelung würde im Übrigen zu einer besseren Vergleichbarkeit der Europa-Module in den Studiengängen der Verwaltungsfachhochschulen führen. Ein eigenständiges Modul Europa/Europarecht sollte aus der „Lehrsicht“ des Verfassers¹⁶ eine Präsenzzeit von mindestens 40 Stunden umfassen und dabei folgende Lehrinhalte beinhalten:¹⁷

-
- 16 Der Verfasser lehrt hauptamtlich „Europäische Integration“ und „Europarecht“ an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin. Darüber hinaus hat er einen Lehrauftrag für „Europarecht“ an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg.
- 17 Zusätzlich sollte in den Rechtsgebieten des besonderen Verwaltungsrechts der europarechtliche Einfluss zeitlich angemessen behandelt werden. Um die „Europafähigkeit“ sicherzustellen, sollten zum Curriculum der Studiengänge ferner Grundlagen der Interkulturellen Kommunikation sowie eine Fremdsprache (Englisch) zählen.

- Geschichte und Entwicklung der Europäischen Integration
- Organe und Institutionen der Europäischen Union
- Politikverflechtung im EU-Mehrebenensystem
- Rechtsquellen des Europarechts
- Verhältnis Europarecht zum nationalen Recht
- Grundfreiheiten/Grundrechte und deren fallorientierte Anwendung
- Vollzug des EU-Rechts
- Rechtsschutz/Rechtskontrolle

Eine solche Vorgabe würde bedeuten, dass der „Europa-Anteil“ in einigen der in der Übersicht aufgelisteten Studiengänge erhöht werden müsste. Die Angleichung der Inhalte und des zeitlichen Umfangs würde die Europaausbildung im gehobenen Verwaltungsdienst auf ein gemeinsames (höheres) Niveau anheben und damit letztlich zu einer Verbesserung der Europafähigkeit des öffentlichen Dienstes führen.

Quellen

- Bergmann, J./Kenntner, M. (2002): Zusammenfassung. In: Bergmann, J./Kenntner, M. (Hg.): Deutsches Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss. Stuttgart u.a.O., S. 931–934
- Furtak, F. T. (2012): Die EU zwischen Erweiterung und Vertiefung. In: Furtak, F. T./Groß, B. (Hg.): Lernziel Europa. Integrationsfelder und -prozesse. Frankfurt/M., S. 163–185
- Herdegen, M. (2010): Europarecht (12. Aufl.). München
- Hoppe, T. (2009): Die Europäisierung der Gesetzgebung: Der 80-Prozent-Mythos lebt. In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EUWZ), H. 6, S. 168–169 (Internet: www.tilman-hoppe.de/EuZW%2080-Prozent%202009.pdf; zuletzt aufgesucht am 13.8.2013)
- Joho, K. (2009): Der 80%-Mythos auf dem Prüfstand: Wie europäisch ist die nationale Politik? In: *integration*, Jg. 32 (2009), Nr. 4, S. 398–402
- König, T./Mäder, L. (2008): Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland. In: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, Jg. 49 (2008), H. 3, S. 438–463 (Internet: www2.sowi.uni-mannheim.de/lspol2/Publikationen/2008_Koenig_Maeder_Europaeisierung.pdf; zuletzt aufgesucht am 13.8.2013)
- Schmidt, G. (2012): Grundzüge der Europäischen Rechtsordnung. In: Furtak, F. T./Groß, B. (Hg.): Lernziel Europa. Integrationsfelder und -prozesse. Frankfurt/M., S. 107–140
- Schweizer, M. (2010): Staatsrecht III: Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht (10. Aufl.). Heidelberg u.a.O.
- Töller, A. E. (2008): Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80-Prozent-Mythos. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, H. 1, S. 3–17 (Internet: www.sicherheit-und-frieden.nomos.de/fileadmin/zparl/doc/Aufsatz_ZParl_08_01.pdf; zuletzt aufgesucht am 13.8.2013)
- Vetter, A./Soós, G. (2008): Kommunen in der EU. In: Gabriel, O. W./Kropp, S. (Hg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt (3. aktualisierte und erweiterte Aufl.). Wiesbaden, S. 579–605

