

Erfurt, den 21. Mai 2014

Gutachten

zur Wirkung von Rechtsnormen der Europäischen Union in den Thüringer Kommunen

A. Auftrag

bat mit Schreiben vom 20. Januar 2014 um Erstellung eines Gutachtens durch den Juristischen Dienst zu folgenden Fragen:

1. Welche Beteiligungsmöglichkeiten haben die Thüringer Kommunen in den Verfahren der Umsetzung von EU-Rechtsnormen in nationales Recht?
2. Welche konkreten EU-Rechtsnormen müssen die Thüringer Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden derzeit bei der Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben im übertragenen und eigenen Wirkungsbereich sowie der so genannten freiwilligen Aufgaben berücksichtigen?

B. Rechtliche Würdigung

I. Vorbemerkung

Im Folgenden wird zunächst auf die allgemeine Geltung von EU-Recht in den EU-Mitgliedstaaten eingegangen (II.). Anschließend werden die Mitwirkungsmöglichkeiten der Thüringer Kommunen untersucht (III. und IV.). Schließlich werden solche EU-Rechtsnormen mit einer besonderen Relevanz für die (Thüringer) Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden dargestellt (V.). Hinsichtlich der zweiten Frage, deren Beantwortung eine Analyse des geltenden EU-Rechts mit über 20.000 Rechtsakten¹ auf seine unmittelbare oder mittelbare Kommunalrelevanz erforderlich machte, wird ein Überblick über einige bedeutsame Regelungen gegeben.

¹ Fundstellennachweis des geltenden EU-Rechts: <http://eur-lex.europa.eu/de/legis/latest/index.htm>, abgerufen am 28.02.2014.

Gutachten des Juristischen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion bestimmt sind. Eine – auch nur auszugsweise – Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung der Direktorin beim Landtag.

II. Allgemeine Geltung von EU-Recht in den EU-Mitgliedstaaten

1. Europäische Rechtsquellen

Das Europarecht im engeren Sinne (Unionsrecht) besteht aus dem sog. Primärrecht, den von der Union abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen, dem sog. Sekundärrecht sowie aus delegiertem Recht.

Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bilden der Vertrag über die Europäische Union (EUV) und der gleichrangig daneben stehende Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) nebst den dazugehörigen Protokollen ein einheitliches Primärrecht.² Daneben besteht auch ungeschriebenes Primärrecht.³

Die zulässigen Handlungsformen der Union im legislativen Bereich zur Setzung von Sekundärrecht ergeben sich insbesondere aus Art. 288 AEUV.⁴ Zu den rechtlich verbindlichen Maßnahmen zählen Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse. Empfehlungen und Stellungnahmen entfalten dagegen keine rechtliche Bindung. Das Sekundärrecht kann die Befugnis der Europäischen Kommission (EU-Kommission) zum Erlass von delegierten Rechtsakten und Durchführungsbestimmungen (Art. 290 und 291 AEUV) enthalten.

Soweit die EU-Kommission darüber hinaus Mitteilungen, Leitlinien, Rahmen, Bekanntmachungen und Verhaltenskodizes erlässt, mit denen nationale Stellen auf ihre unionsrechtlichen Rechte und Pflichten hingewiesen werden und die zu einer einheitlichen Rechtsanwendung für die Verwaltungstätigkeit der EU-Kommission beitragen sollen, handelt es sich um unverbindliche Rechtsanwendungsregeln, die eine ähnliche Wirkung wie Verwaltungsvorschriften entfalten können.⁵

2. Vorrang des Unionsrechts und unmittelbare Anwendbarkeit

a) Primärrecht

Als „ungeschriebene Norm des primären (Unions)rechts“⁶ besitzt dieses ausgehend von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs aufgrund der unmittelbaren Geltung den normenhierarchischen Vorrang gegenüber dem nationalen Recht.⁷ Von der unmittelbaren Geltung zu unterscheiden ist die Frage nach der unmittelbaren Anwendbarkeit. Diese liegt vor, soweit eine unionsrechtliche Regelung eine klare und eindeutige Verpflichtung enthält, die keiner weiteren Maßnahme durch Unionsorgane oder Mitgliedstaaten bedarf und daher von nationalen Behörden und Gerichten „subsumtionsfähig“ angewendet werden kann.⁸

² Pechstein in Streinz, EUV/AEUV, 2. Auflage, 2012, Art. 1 EUV Rn. 16 ff.

³ Schroeder in Streinz, a. a. O., Art. 288 AEUV Rn. 17 f.

⁴ Schroeder in Streinz, a. a. O., Art. 288 AEUV Rn. 23.

⁵ Schroeder in Streinz, a. a. O., Art. 288 AEUV Rn. 33.

⁶ Vgl. BVerfGE 73, 223 (244) – Kloppenburg.

⁷ Schroeder in Streinz, a. a. O., Art. 288 AEUV Rn. 40 f.

⁸ Schroeder in Streinz, a. a. O., Art. 288 AEUV Rn. 48 f.

b) Sekundärrecht

aa) Verordnungen

Verordnungen werden mit ihrem In-Kraft-Treten unmittelbar Bestandteil der in den Mitgliedstaaten geltenden Rechtsordnung und gelten damit auch für die Kommunen. Eine normative Umsetzung in nationales Recht (zur administrativen Umsetzung siehe V.) ist nicht nur überflüssig, sondern auch unzulässig.⁹ Jedoch können Verordnungen (bewusst) unvollständig sein, sodass diese vom Unions- oder nationalen Gesetzgeber ergänzt werden müssen. Dessen ungeachtet sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, durch „geeignete innerstaatliche Maßnahmen“ die „uneingeschränkte Anwendbarkeit“ der Verordnung zu gewährleisten, wofür mitunter kollidierende nationale Regelungen angepasst oder aufgehoben werden müssen.¹⁰

bb) Richtlinien

Richtlinien sind hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich. Adressat einer Richtlinie sind die Mitgliedstaaten, aber auch selbständige Untergliederungen (z.B. Bundesländer, kommunale Gebietskörperschaften und andere Verwaltungsträger) sind im Rahmen der innerstaatlichen Kompetenzverteilung zur Anwendung verpflichtet.¹¹ Den innerstaatlichen Stellen der Mitgliedstaaten bleibt es dabei überlassen, die zur Umsetzung in nationales Recht erforderliche Form und die Mittel zu wählen, wodurch Besonderheiten des jeweiligen nationalen Rechtssystems Berücksichtigung finden können.¹² Die normative Umsetzung von EU-Recht erfolgt in Deutschland entsprechend der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung durch den staatlichen Gesetzgeber auf Bundes- oder Landesebene.¹³

Werden Richtlinien nicht, unvollständig oder unrichtig in nationales Recht umgesetzt, können die Bestimmungen einer Richtlinie auch unmittelbar anwendbar sein und insoweit das kollidierende nationale Recht verdrängen.¹⁴ Soweit bereits durch das bestehende nationale Recht die von der Richtlinie vorgegebenen Ziele erreicht werden, ist in der Regel ein weiteres gesetzgeberisches Handeln nicht erforderlich.¹⁵ Sind nationale Umsetzungsaktivitäten erforderlich, kommt hierfür jede verbindliche Norm mit Außenrechtswirkung in Betracht, die den notwendigen Rang besitzt, das innerstaatliche Recht anzupassen. Neben der Verabschiedung eines Parlamentsgesetzes kann dies mitunter auch eine Verfassungsänderung erfordern; ausreichend kann aber auch eine Umsetzung im Wege einer Rechtsverordnung

⁹ *Schroeder* in *Strelinz*, a. a. O., Art. 288 AEUV Rn. 58.

¹⁰ *Schroeder* in *Strelinz*, a. a. O., Art. 288 AEUV Rn. 62.

¹¹ *Schroeder* in *Strelinz*, a. a. O., Art. 288 AEUV Rn. 73.

¹² *Schroeder* in *Strelinz*, a. a. O., Art. 288 AEUV Rn. 87.

¹³ *Fischer*, Die Rolle des europäischen Gemeinschaftsrechts in der kommunalen Verwaltungspraxis, in: v. Alemann/Münch, Europafähigkeit der Kommunen, 2006, S. 114.

¹⁴ Überblick bei: *Fischer*, a. a. O., S. 112.

¹⁵ *Schroeder* in *Strelinz*, a. a. O., Art. 288 AEUV Rn. 92.

sein.¹⁶ Änderungen in der Verwaltungspraxis genügen dagegen aufgrund der fehlenden Rechtssicherheit und Rechtsklarheit nicht.¹⁷

cc) Beschlüsse

Beschlüsse können einerseits als adressatenlose Rechtshandlungen mit Regelungscharakter erlassen werden, die nur für die Union und ihre Einrichtungen Bindungswirkung entfalten, nicht jedoch für die Mitgliedstaaten.¹⁸ Daneben kann ein Beschluss auch an einen bestimmten Adressatenkreis (Mitgliedstaaten, aber auch Privatpersonen) gerichtet werden, dessen Funktion dann mit der eines Verwaltungsaktes vergleichbar ist, mit dem Unterschied, dass diese Beschlüsse auch zu den Rechtshandlungen gezählt werden.¹⁹

III. Beteiligungsmöglichkeiten der Kommunen bei der Umsetzung von EU-Rechtsnormen in nationales Recht

Spezielle kommunale Beteiligungsrechte bei der normativen Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht (Bundes- oder Landesrecht) bestehen nicht, ergeben sich jedoch aus den allgemeinen verfassungsrechtlichen, einfachgesetzlichen oder geschäftsordnungsrechtlichen Bestimmungen zur Beteiligung der Kommunen an der Rechtssetzung auf Bundes- oder Landesebene.²⁰

1. Umsetzung von EU-Recht in Bundesrecht

a) Verfassungsrechtliche Grundlagen

Artikel 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG), der die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung zugunsten der Gemeinden und Gemeindeverbände normiert, enthält nach seinem Wortlaut weder ein Recht zur Stellungnahme noch ein Recht auf Anhörung in Angelegenheiten des Bundes (und der Länder), unabhängig davon ob die Regelungen die Kommunen in relevanter Weise betreffen oder nicht.²¹ Entsprechende Bemühungen der kommunalen Spitzenverbände, Anhörungsrechte im Grundgesetz generell zu verankern, blieben bislang erfolglos.²² Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich aus Artikel 28 Abs. 2 Satz 1 GG sowie aus dem Rechtsstaatsprinzip²³ jedoch ein Anhörungsrecht

¹⁶ Schroeder in Streinz, a. a. O., Art. 288 AEUV Rn. 94.

¹⁷ Schroeder in Streinz, a. a. O., Art. 288 AEUV Rn. 95.

¹⁸ Schroeder in Streinz, a. a. O., Art. 288 AEUV Rn. 134.

¹⁹ Vgl. Schroeder in Streinz, a. a. O., Art. 288 AEUV Rn. 137.

²⁰ Zu Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen des europäischen Gesetzgebungsverfahrens siehe unter II. 4.

²¹ Vgl. Meyn in Linck/Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 91 Rn. 86; Maunz-Dürig, Grundgesetz, Stand November 2012, Art. 28 Abs. 2 Rn. 75; Rennert in Umbach/Clemens, Grundgesetz, 2002, Art. 28 II Rn. 91.

²² vgl. Blümel, Mitwirkung der kommunalen Gebietskörperschaften und Ihrer Spitzenverbände an der Gesetzgebung, in Lüder, Staat und Verwaltung, Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1997, S. 338 f.; Rennert in Umbach/Clemens, a. a. O., Art. 28 II Rn. 91.

²³ Meyn in Linck/Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert, a. a. O., Art. 91 Rn. 86, m. w. N.

der Gemeinden bei Gemeindeneugliederungen²⁴ und an höherstufigen staatlichen Planungen,²⁵ wenn diese eine rechtliche Beschränkung der gemeindlichen Planungsbefugnisse bewirken.²⁶ Die Umsetzung von EU-Recht in Bundesrecht wird jedoch kaum Gemeindeneugliederungen oder höherstufige Planungsentscheidungen zum Gegenstand haben, sodass insoweit eine Beteiligungsmöglichkeit der Kommunen vom Grundgesetz nicht verlangt wird. Vereinzelt sind Anhörungsrechte der Kommunen im Rahmen von Verordnungsermächtigungen jedoch einfachgesetzlich geregelt²⁷.

b) Recht der Stellungnahme zu Gesetzentwürfen und Rechtsverordnungen nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien

Berühren Gesetzentwürfe oder Rechtsverordnungen²⁸ der Bundesregierung kommunale Belange, soll gemäß § 41 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) bereits bei deren Vorbereitung u. a. die Auffassung der kommunalen Spitzenverbände eingeholt werden.

Im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung hat das federführende Ressort bei den kommunalen Spitzenverbänden rechtzeitig Angaben zu den zu erwartenden Ausgaben einzuholen (§ 44 Abs. 3 GGO). Vor der Beschlussfassung der Bundesregierung über vorgenannte Gesetzesvorlagen sind diese gemäß § 47 Abs. 1 S. 1 GGO²⁹ durch das federführende Ressort u. a. den kommunalen Spitzenverbänden frühzeitig zuzuleiten. In bestimmten Fällen erfolgt die Zuleitung im Einvernehmen mit den beteiligten Ressorts bzw. nach Zustimmung des Bundeskanzleramts (§ 47 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 GGO). Wie sich aus § 47 Abs. 4 GGO ergibt, hat die Zuleitung vor der abschließenden Entscheidung der Bundesregierung zu erfolgen. Die Begründung und das Vorblatt müssen nicht zwingend beigelegt sein. Daraus folgt, dass die kommunalen Spitzenverbände zu den Gesetzentwürfen schriftlich Stellung nehmen können, auch wenn dies dem Wortlaut nach nicht ausdrücklich bestimmt ist.

Wird eine mündliche Anhörung durchgeführt, sind nach § 47 Abs. 5 GGO die kommunalen Spitzenverbände einzuladen, wenn ihre Belange berührt sind. Dabei soll Ihnen die Möglichkeit gewährt werden, vor den weiteren Anzuhörenden (Zentral- und Gesamtverbänden sowie den Fachkreisen) Stellung zu nehmen.

Nach § 22 Abs. 1 Nr. 4 GGO ist das Ergebnis der Beteiligung in die Kabinetttvorlage aufzunehmen, wobei insbesondere die wesentlichen Anregungen, denen nicht entsprochen werden soll, dargestellt werden müssen. In der Gesetzesfolgendarstellung sind die Kostenaus-

²⁴ Rennert in Umbach/Clemens, a. a. O., Art. 28 II Rn. 102.

²⁵ Nierhaus in Sachs, Grundgesetz, 6. Auflage, 2011, Art. 28 Rn. 78, m. w. N.

²⁶ Verneint für die Einrichtung eines Tieffluggebietes, BVerfG Urt. v. 14.12.1994 – Az: 11 C 18/93, Rn. 30 ff.

²⁷ § 15 Fluglärmschutzgesetz; § 20 Bodenschutzgesetz; § 23 Wasserhaushaltsgesetz, der ausdrücklich auch die Umsetzung von EU-Recht nennt.

²⁸ Nach § 62 GGO sind die Vorschriften für Gesetzesvorlagen weitestgehend entsprechend anwendbar.

²⁹ Stand: 01.09.2011.

wirkungen u. a. auf die Kommunen gesondert darzustellen (§ 44 Abs. 3 GGO). Hieraus folgt jedoch auch, dass keine Verpflichtung der Bundesregierung zur Berücksichtigung der Stellungnahmen besteht. Ferner lassen die geschäftsordnungsrechtlichen Vorgaben insbesondere im Hinblick auf den Zeitpunkt der Zuleitung eine unterschiedliche Praxis zu.³⁰

b) Beteiligungsrechte im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages

Gemäß § 69 Abs. 5 S. 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) ist den auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbänden (Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutscher Landkreistag) vor Beschlussfassung über einen Gesetzentwurf, durch den wesentliche Belange von Gemeinden und Gemeindeverbänden berührt werden, die Gelegenheit zu geben, im federführenden Ausschuss Stellung zu nehmen. Unter den gleichen Voraussetzungen muss den kommunalen Spitzenverbänden nach § 70 Abs. 4 GOBT im Falle der Durchführung einer öffentlichen Anhörung³¹ eine Teilnahme daran eröffnet werden, wobei die kommunalen Spitzenverbände nicht auf das den Fraktionen zur Verfügung stehende Vorschlagskontingent angerechnet werden. Zur Vorbereitung soll der Ausschuss den Auskunftspersonen die jeweilige Fragestellung übermitteln und kann sie um Einreichung einer schriftlichen Stellungnahme bitten (§ 70 Abs. 6 GOBT).

Während die GGO dem Wortlaut nach nur eine kommunale Betroffenheit voraussetzt, verlangt die GOBT, dass *wesentliche* Belange der Kommunen berührt werden. Nach § 69 Abs. 5 S. 2 GOBT ist diese Voraussetzung bei Gesetzesvorlagen gegeben, die ganz oder teilweise von den Gemeinden oder Gemeindeverbänden auszuführen sind, ihre öffentlichen Finanzen unmittelbar betreffen oder auf ihre Verwaltungsorganisation einwirken. Der federführende Ausschuss entscheidet in eigener Zuständigkeit, ob die Voraussetzungen vorliegen sowie über die Frist und die Form der Stellungnahme (schriftlich und/oder mündlich).³²

Die geschäftsordnungsrechtliche Verpflichtung zur Beteiligung entfällt, wenn aus der Begründung der Gesetzesvorlage die Auffassungen der kommunalen Spitzenverbände bereits ersichtlich sind (§ 69 Abs. 5 S. 3 GOBT).

Wenn die kommunalen Spitzenverbände im Rahmen der vorgenannten Verfahren Stellung genommen haben, so sollen bzw. müssen nach § 66 Abs. 2 GOBT die dargelegten Auffassungen in ihren wesentlichen Punkten im Rahmen der Berichterstattung wiedergegeben werden.

³⁰ Überblick zur früheren Praxis bei *Blümel*, a. a. O., S. 340 f.

³¹ Neben dem Anhörungsrecht eines Ausschusses besteht zu überwiesenen Vorlagen nach § 70 Abs. 1 GOBT die Anhörungspflicht auf Verlangen eines Viertels seiner Mitglieder.

³² *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die parlamentarische Praxis, Stand Sept. 2013, § 69 Nr. 5.

Demgegenüber ist in der Geschäftsordnung des Bundesrates (GOBR) kein ausdrückliches Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände bei Gesetzesvorlagen vorgesehen. Auch im Rahmen des Vermittlungsverfahrens zwischen Bundestag und Bundesrat nach Art. 77 GG besteht keine geschäftsordnungsrechtlich normierte Beteiligungsmöglichkeit der kommunalen Spitzenverbände.³³

2. Umsetzung von EU-Recht in Landesrecht

a) Verfassungsrechtliche Grundlagen

Anders als das Grundgesetz (siehe oben unter III. 1. a) sieht die Thüringer Verfassung (LV) in Art. 91 Abs. 4 LV im Grundsatz ein Recht der Stellungnahme für Gemeinden und Gemeindeverbände vor, wenn „auf Grund eines Gesetzes allgemeine Fragen geregelt werden“, die die Kommunen betreffen³⁴ und geht damit über den durch Art. 28 Abs. 2 GG und entsprechend in Art. 91 Abs. 1 und 2 LV garantierten Bestand an Selbstverwaltung hinaus.³⁵ Die verfassungsrechtlich geforderte Beteiligung verpflichtet bei Erlass von Rechtsverordnungen den Verordnungsgeber, bei Erlass von Landesgesetzen den Landtag.³⁶ Eine solche Verpflichtung bereits im Stadium der Erarbeitung von Gesetzentwürfen durch die Landesregierung oder aus der Mitte des Landtags kann Art. 81 Abs. 1 LV nicht entnommen werden.³⁷ Wird sie dennoch durchgeführt, ist im Einzelfall zu prüfen, ob der Thüringer Landtag von seiner eigenen Verpflichtung entbunden ist.³⁸

Werden bei der Umsetzung von EU-Recht in Thüringer Landesrecht allgemeine Fragen geregelt, die die Kommunen betreffen, ist damit im Hinblick auf das Anhörungserfordernis der Schutzbereich der kommunalen Selbstverwaltung des Art. 91 Abs. 4 LV eröffnet.

Des Weiteren sind in Thüringen Beteiligungsmöglichkeiten der kommunalen Spitzenverbände in Form von Anhörungsrechten, der Möglichkeit zur Stellungnahme oder der Mitwirkung in Beiräten einfachgesetzlich ausgestaltet.³⁹ Insbesondere § 127 Abs. 2 ThürKO bestimmt, dass „[die] Landesregierung [...] Entwürfe von Rechtsvorschriften, die die Belange der Selbstverwaltung berühren, und Entwürfe von allgemeinen Verwaltungsvorschriften, die wichtige Belange der Selbstverwaltung unmittelbar betreffen, mit den Spitzenverbänden (Gemeinde- und Städtebund Thüringen sowie Thüringischer Landkreistag) in geeigneter Form rechtzeitig zu erörtern [hat]“. § 127 Abs. 2 ThürKO erfasst daher für die Landesregie-

³³ Blümel, a. a. O., S. 339.

³⁴ Vergleichbare verfassungsrechtliche Bestimmungen gibt es nur in sechs weiteren Ländern: Art. 71 Abs. 4 LV BW, Art. 83 Abs. 7 LV BY, Art. 97 Abs. 4 LV BB, Art. 57 Abs. 6 LV NI, Art. 124 LV SL, Art. 84 Abs. 2 LV SN.

³⁵ Vetzberger, LKV 2004, S. 434.

³⁶ Vgl. Stöffler, ThürVBl 2006, S. 122.

³⁷ Fibich in Linck/Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert, a. a. O., Art. 81 Rn. 29.

³⁸ Vgl. NdsStGH, Ur. v. 14.02.1979 – Az: StGH 2/77, OS 2.6; VfGBg, Ur. v. 17.10.1996 – Az: 5/95; VfGBg, Ur. v. 15.09.1994 – Az: 3/93, wonach alle Formen einer Anhörung zulässig sein sollen, die sicherstellen, dass die kommunale Meinung dem Gesetzgeber rechtzeitig zur Kenntnis gelangt; Stöffler, a. a. O., S. 122 f., mit Ausführungen zur abweichenden Geschäftsordnungslage vor 2008.

rung auch kommunalrelevante Gesetzesinitiativen und geht diesbezüglich über die Bestimmung in Art. 91 Abs. 4 LV hinaus. Auf der anderen Seite beschränkt § 127 Abs. 2 ThürKO vom Wortlaut her eine Beteiligung auf Rechtsvorschriften, die „wichtige Belange der Selbstverwaltung unmittelbar betreffen“, während Art. 91 Abs. 4 LV eine Beteiligung schon verlangt, wenn „allgemeine Fragen geregelt werden, die die Gemeinden und Gemeindeverbände betreffen“. Ausreichend ist hierfür jede Rechtsposition der Kommunen, auch wenn sie nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang zur Garantie der kommunalen Selbstverwaltung steht.⁴⁰ Vor diesem Hintergrund muss § 127 Abs. 2 ThürKO bei Erlass von Rechtsverordnungen im Sinne der Verfassung weit verstanden werden.

b) Recht der Stellungnahme zu Gesetzentwürfen und Rechtsverordnungen nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Landesregierung

Nach § 20 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Landesregierung sowie für die Ministerien und die Staatskanzlei des Freistaats Thüringen (ThürGGO) wird die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften vom federführenden Ministerium durchgeführt. § 20 ThürGGO enthält damit selbst keine eigenständige Rechtsgrundlage für eine Beteiligungsverpflichtung, sondern setzt deren Bestehen, insbesondere aufgrund von Art. 91 Abs. 4 LV und § 127 Abs. 2 ThürKO voraus.

Die Beteiligung erfolgt in der Regel nach der ersten Kabinettsbefassung, hat jedoch spätestens vor der abschließenden Kabinettsbefassung zu erfolgen (vgl. §§ 19 Abs. 2, 22, 25 Abs. 2 ThürGGO). Vor dem ersten Kabinettdurchgang darf eine Zuleitung des Referentenentwurfs an Stellen außerhalb der Landesregierung regelmäßig nicht erfolgen (§ 19 Abs. 2 ThürGGO), ist aber im Einzelfall möglich (§ 19 Abs. 3 ThürGGO). Einer Erörterung einzelner Regelungsmaterien mit den kommunalen Spitzenverbänden im Vorfeld der ersten Kabinettsbefassung steht dies nicht entgegen. Soweit Gesetzesvorhaben Auswirkungen auf die kommunalen Gebiets- und Verbandskörperschaften haben, sind diese gemäß § 11 Abs. 2 Nr. 3 ThürGGO in der Kabinetttvorlage zum ersten Kabinettdurchgang darzustellen. Das Ergebnis der Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände und eine eventuelle Nichtberücksichtigung muss gemäß § 25 Abs. 2 ThürGGO in der Kabinetttvorlage dargestellt werden.

c) Beteiligungsrechte im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren nach der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags

Der Landtag hat die Erfüllung seiner verfassungsrechtlich gebotenen Pflicht zur Beteiligung der Kommunen im Rahmen seiner Organisationshoheit auf die Ausschüsse verlagert. Eine Anhörung durch das Plenum selbst kommt nicht in Betracht.⁴¹ Nach § 79 Abs. 2 S. 1 der Ge-

³⁹ Z. B. § 127 ThürKO, § 98 ThürBG, § 5 Abs. 2 ThürStrG, § 23 ThürKitaG, § 16 Abs. 3 ThürLPIG - Landesplanungsrat, § 25 DSchG - Denkmalrat, § 39 ThürSchulG - Landesschulbeirat.

⁴⁰ Meyn in Linck/Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert, a. a. O., Art. 91 Rn. 89.

⁴¹ Stöffler, a. a. O., S. 125.

schäftsordnung des Thüringer Landtags (GO) sind die Ausschüsse des Thüringer Landtags bei der Gesetzesberatung zur Durchführung einer Anhörung der Gemeinden und Gemeindeverbände oder ihrer Zusammenschlüsse (insbesondere der kommunalen Spitzenverbände) verpflichtet, wenn allgemeine Fragen geregelt werden, die die Gemeinden und Gemeindeverbände betreffen. Dabei sollen „allgemeine Fragen“ mit Kommunalrelevanz insbesondere dann vorliegen, wenn Gesetzesvorhaben oder zustimmungsbedürftige Rechtsverordnungen, ganz oder teilweise von den Gemeinden oder Gemeindeverbänden auszuführen sind, ihre Finanzen betreffen oder auf ihre Verwaltungsorganisation einwirken (§ 79 Abs. 2 S. 2 GO). Die Anhörung kann schriftlich oder mündlich innerhalb einer angemessenen Anhörungsfrist⁴² erfolgen. Zum Abschluss einer mündlichen Anhörung erhalten die kommunalen Spitzenverbände gemäß § 79 Abs. 2 S. 3 GO die Gelegenheit, zu allen während der Anhörung geäußerten Änderungsvorschlägen Stellung zu nehmen. Soweit sich in der bisherigen Praxis des Thüringer Landtags ein Ausschuss für eine Begrenzung der Anzahl der Anzuhörenden entschieden hatte, wurden die kommunalen Spitzenverbände nicht auf das den Fraktionen zur Verfügung stehende Vorschlagskontingent angerechnet.

Die Anhörung hat in der Regel vor der abschließenden Beschlussfassung des federführenden Ausschusses zu erfolgen. Nach § 79 Abs. 3 S. 1 GO ist eine erneute Anhörung erforderlich, wenn im Laufe der parlamentarischen Beratungen ein Gesetzentwurf oder eine zustimmungsbedürftige Rechtsverordnung verändert wird, nachdem bereits eine Anhörung dazu stattgefunden hat.⁴³ Von einer ergänzenden Anhörung kann gemäß § 79 Abs. 3 S. 2 GO nur dann abgesehen werden, wenn ein wichtiger Grund vorliegt, das Vorhaben nur unwesentliche Änderung erfährt, wenn die vorgesehene Regelung bereits Gegenstand einer früheren (parlamentarischen) Anhörung war oder wenn die kommunalen Spitzenverbände auf eine erneute Anhörung verzichten.

3. Wahrnehmung der Beteiligungsrechte

Anhörungsberechtigt sind die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die kommunalen Spitzenverbände als deren „Zusammenschlüsse“.⁴⁴ Nach *Meyn* ist der Gesetzgeber – außer in den Fällen der Gebietsänderung gemäß Art. 92 Abs. 2 S. 3 LV – nicht befugt, in Erfüllung der Beteiligungsverpflichtung die Bevölkerung der betroffenen Kommunen zu befragen, da hierdurch insbesondere das Repräsentationsprinzip auf Kommunalebene umgangen würde.⁴⁵ Das Recht auf Anhörung bzw. Stellungnahme der Kommunen wird in der Regel den kommunalen Spitzenverbänden eröffnet und durch diese im Sinne eines Kooperationsverhältnisses mit dem Landtag wahrgenommen. Hiergegen bestehen keine Be-

⁴² Vgl. *Vetzberger*, LKV 2005, S. 246.

⁴³ Vgl. *ThürVerfGH*, Urt. v. 12.10.2004 – Az: VerfGH 16/02.

⁴⁴ Vgl. *ThürVerfGH*, Urt. v. 12.10.2004 – Az: VerfGH 16/02.

⁴⁵ *Meyn* in *Linck/Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert*, a. a. O., Art. 91 Rn. 92.

denken, wenn – im Gegensatz zu planerischen Entscheidungen oder Gemeindeneugliederungen, die in der Regel einzelne Gemeinden oder Gemeindeverbände individuell betreffen – die Kommunen, wie bspw. bei der Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht generell betroffen sind.⁴⁶

4. Folgen einer Nichtanhörung

Werden bei der Umsetzung von EU-Recht in Thüringer Landesrecht allgemeine Fragen geregelt, die die Kommunen betreffen, ist damit im Hinblick auf das Anhörungserfordernis der Schutzbereich der kommunalen Selbstverwaltung des Art. 91 Abs. 4 LV eröffnet. Eine unterbliebene oder fehlerhafte Anhörung durch den zur Anhörung Verpflichteten stellt einen Verfassungsverstoß dar, der mit der kommunalen Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden kann.⁴⁷ Der *Thüringer Verfassungsgerichtshof* hat in Bezug auf Art. 91 Abs. 4 LV festgestellt, dass ein solcher Verfassungsverstoß zur Nichtigkeit der beanstandeten Gesetzesvorschrift führt.⁴⁸ Die Anhörung ist insoweit eine besondere formelle Wirksamkeitsvoraussetzung. Die Nichtigkeit muss sich nicht zwingend auf den gesamten Rechtsakt erstrecken, wenn sich der Anhörungsfehler auf selbständige und abtrennbare Regelungen erstreckt. Vor dem Hintergrund der Verankerung eines grundsätzlichen Anhörungsrechts der Kommunen in der Thüringer Verfassung und der eben genannten Rechtsfolge kommt der Beachtung der kommunalen Beteiligung im Gesetzgebungsverfahren eine besondere Bedeutung zu.

IV. Beteiligungsmöglichkeiten der Kommunen im EU-Gesetzgebungsprozess

Während den Kommunen bei der normativen Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht umfangreiche – und in Thüringen sogar verfassungsrechtlich verankerte – Beteiligungsrechte zustehen, existieren vergleichbare Beteiligungsmöglichkeiten der Kommunen an der europäischen Rechtssetzung nicht. Auch wenn der Lissabon-Vertrag in Art. 4 Abs. 2 EUV die regionale und lokale Ebene erstmals ausdrücklich auf der Ebene des europäischen Primärrechts erwähnt, ist darin keine Garantie der kommunalen Selbstverwaltung zu sehen,⁴⁹ die als vertragliche Grundlage für Beteiligungsrechte herangezogen werden kann.

Der Meinung der Kommunen kommt im Rahmen von Konsultationsverfahren,⁵⁰ die von der EU-Kommission neben weiteren Maßnahmen in Vorbereitung von Rechtsakten durchgeführt

⁴⁶ *Schmidt-Assmann*, AöR 101 (1979), S. 531; unklar, aber im Ergebnis wohl zustimmend: *Meyn* in *Linck/Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert*, a. a. O., Art. 91 Rn. 91, 93; vgl. *VerfGHBB*, UrT. v. 08.08.2013 – Az: 53/11).

⁴⁷ *ThürVerfGH*, UrT. v. 12.10.2004 – Az: VerfGH 16/02.

⁴⁸ *ThürVerfGH*, UrT. v. 12.10.2004 – Az: VerfGH 16/02; vgl. auch *Riederle*, Kommunale Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren, 1994, S. 127 ff.; zu vergleichbaren verfassungsrechtlichen Bestimmungen anderer Länder besteht demgegenüber keine einheitliche Rechtsauffassung hinsichtlich der Nichtigkeitsfolge (vgl. *Stöffler*, a. a. O., S. 127 f.).

⁴⁹ *Blanke*, DVBL 2010, S. 1333.

⁵⁰ Vgl. *Blanke*, a. a. O., S. 1334.

werden, *unus inter pares* keine größere Bedeutung zu als die Auffassungen anderer Konsultationsteilnehmer.

Die kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene (Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag) unterhalten in Brüssel Europabüros, wobei sich die Interessenvertretung der Städte, Kreise und Kommunen vor Ort dabei weitestgehend auf eine frühzeitige Informationsgewinnung und eine begleitende Einflussnahme bei bestimmten prioritären Themen beschränken.⁵¹ Daneben sind die kommunalen Spitzenverbände Bayerns, Baden-Württembergs und Sachsens mit Europabüros in Brüssel vertreten.

Institutionell wird die regionale und lokale Ebene seit dem Vertrag von Maastricht durch den Ausschuss der Regionen (AdR) repräsentiert (Art. 300 Abs. 3 AEUV). Nach Art. 305 AEUV hat der AdR höchsten 350 Mitglieder, wobei mit dem Beitritt Kroatiens zur EU am 1. Juli 2013 diese Höchstgrenze mit 353 ordentlichen und ebenso vielen stellvertretenden Mitgliedern überschritten wird, bis der Rat einstimmig eine neue Sitzverteilung beschlossen hat. Derzeit ist Deutschland mit 24 ordentlichen Mitgliedern und ebenso vielen stellvertretenden Mitgliedern vertreten, von denen 21 auf die Länder und 3 auf die kommunalen Spitzenverbände entfallen.⁵²

Der AdR ist auch nach dem Vertrag von Lissabon kein Organ der EU (Art. 13 EUV). Er muss aber in den vertraglich vorgesehenen Fällen im Rahmen des europäischen Gesetzgebungsverfahrens gehört werden (Art. 307 AEUV) und kann sich insbesondere zur Einhaltung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes äußern. Ihm kommt somit zunächst eine beratende Funktion zu. Darüber hinaus ist der AdR (neben den nationalen Parlamenten) nach Art. 8 Abs. 2 des Subsidiaritätsprotokolls⁵³ klagebefugt und kann somit „als ein weiterer ‚natürlicher Hüter‘ des Subsidiaritätsprinzips“⁵⁴ eine Verletzung des Subsidiaritätsgrundsatzes vor dem EuGH rügen. Dagegen steht den Kommunen ein der Kommunalverfassungsbeschwerde vergleichbarer unmittelbarer Rechtsbehelf auf EU-Ebene nicht zu.⁵⁵

Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 achten die nationalen Parlamente (und regionalen Parlamente mit Gesetzgebungskompetenzen) in einem besonderen Verfahren auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips.⁵⁶

⁵¹ Vgl. Meyer, NVwZ 2007, S. 25.

⁵² §14 Abs. 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG); Meyer, a. a. O., S.24 f., m. w. N.

⁵³ Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.

⁵⁴ Blanke, a. a. O., S. 1335.

⁵⁵ Blanke a. a. O., S. 1335, mit dem Hinweis auf die allgemeine Klagebefugnis natürlicher und juristischer Personen gem. Art. 263 Abs. 4 AEUV.

⁵⁶ Vgl. Art. 5 EUV i. V. m. Art. 6 des Protokolls Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

Auf Bundesebene sollen die kommunalen Spitzenverbände im Rahmen des Subsidiaritätsfrühwarnsystems durch die Bundesregierung gemäß § 74 Abs. 5 GGO einbezogen werden.

Auf Landesebene prüft der Europaausschuss im Thüringer Landtag seit der entsprechenden Änderung der Geschäftsordnung am 7. Juli 2011 systematisch die Gesetzgebungsvorschläge der Europäischen Kommission auf die Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes.⁵⁷ Gem. § 54 b GO sind u. a. solche Gesetzgebungsvorschläge (Frühwarndokumente) vom Europaausschuss zu beraten, die das Recht der kommunalen Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände wesentlich betreffen. Im Rahmen des Verfahrens der Subsidiaritätskontrolle im Thüringer Landtag informiert die Landtagsverwaltung über Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände, soweit sie bekannt sind. Im Einzelfall haben sich auch die Thüringer kommunalen Spitzenverbände direkt an den Landtag gewandt.⁵⁸ Diese Informationen wurden durch die Landtagsverwaltung in Vorbereitung der Beratung durch den Europaausschuss an dessen Mitglieder und im Falle einer Mitberatung auch an die Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse weitergeleitet und damit im Verfahren der Subsidiaritätskontrolle berücksichtigt.

Zudem hat die Landesregierung den Landtag entsprechend der Ziffer I. 1. a. der Vereinbarung über die Unterrichtung und Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union⁵⁹ insbesondere über alle Vorhaben der Europäischen Union, die keinen Gesetzescharakter haben, zu unterrichten, die das Recht der kommunalen Selbstverwaltung wesentlich betreffen. Die Prüfung solcher Vorhaben durch den Landtag nach § 54 a GO erfüllt insoweit eine Warnfunktion im Hinblick auf spätere Gesetzesvorschläge und trägt damit zur Wahrung kommunaler Interessen bei.

Die Beratungen des Europaausschusses sowie der mitberatenden Ausschüsse zu Unterrichtungen der Landesregierung in EU-Angelegenheiten finden gemäß § 78 Abs. 3a Nr. 3 GO in öffentlicher Sitzung statt und stehen damit auch Vertretern der kommunalen Spitzenverbände offen.

V. EU-Rechtsnormen mit besonderer Relevanz für (Thüringer) Kommunen

Die Kommunen sind in nahezu allen Aufgabenbereichen, sowohl in dem die kommunale Selbstverwaltung berührenden eigenen Wirkungskreis als auch darüber hinaus⁶⁰ von EU-Recht betroffen.⁶¹ Die Pflicht zum verwaltungsmäßigen Vollzug von EU-Recht folgt insbe-

⁵⁷ Seit 19. Mai 2011 wurde der Landtag über rund 360 Frühwarndokumente unterrichtet; davon wurden rund 100 Frühwarndokumente vom Europaausschuss beraten und rund 90 von den Fachausschüssen mitberaten, vgl. Drs. 5/7472.

⁵⁸ So z. B. zu den Vorschlägen der EU-Kommission zum EU-Vergaberecht (VL 5/2148/2153/2154).

⁵⁹ In der Neufassung vom 16. April 2014 (vgl. Drs. 5/7531).

⁶⁰ *Martini*, a. a. O., S. 22.

⁶¹ So bereits: *Riederle*, a. a. O., S. 122; *Martini*, *Gemeinden in Europa*, 1992, S. 4 ff; *Ruffert*, in *Mann/Püttner*, *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, 3. Auflage, 2007, § 38 Rn. 20, m. w. N.

sondere aus dem europarechtlichen Grundsatz der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit.⁶² Auch wenn diese Pflicht alle innerstaatlichen Organe auf allen Ebenen betrifft, vollziehen die Exekutivorgane der EU, des Bundes und der Länder nur in geringem Maße europäisches Recht. Dagegen erfolgt der Verwaltungsvollzug hauptsächlich auf der kommunalen Ebene⁶³ (sog. administrative Umsetzung des europäischen Rechts⁶⁴).

Im Rahmen des Verwaltungsvollzugs von EU-Recht haben die Kommunen nicht nur materielle Regelungen mit EU-rechtlichem Ursprung zu beachten. Zunehmend häufiger enthält EU-Recht auch verwaltungsverfahrenrechtliche Vorgaben.⁶⁵ Nationales Recht, durch das EU-Recht umgesetzt wird, ist von den Kommunalverwaltungen zudem stets EU-rechtskonform, d. h. anhand der Verträge und der entsprechenden Richtlinien auszulegen.⁶⁶

Im Folgenden werden einige Aufgaben der Kommunen dargestellt, die in besonderem Maße durch EU-Recht ausgestaltet sind.⁶⁷ Dabei wird jeweils angegeben, welcher Aufgabenträger (Thüringer Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden) in welchem Aufgabenbereich (*gesetzliche Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis* – §§ 3, 47 Abs. 1, 88 ThürKO, *gesetzliche Aufgaben im eigenen Wirkungskreis* – §§ 2 Abs. 3, 47 Abs. 2-4, 87 Abs. 2 und 3 ThürKO sowie der so genannten *freiwilligen Aufgaben im eigenen Wirkungskreis* – §§ 2 Abs. 1, § 47 Abs. 2-4, 87 Abs. 1 ThürKO) betroffen ist.

Die *freiwilligen Aufgaben im eigenen Wirkungskreis*⁶⁸ lassen sich nicht abschließend aufzählen. Die Thüringer Kommunalordnung enthält in § 2 Abs. 2 ThürKO daher nur eine nicht abschließende Aufzählung.⁶⁹ Die Gebietskörperschaften handeln nach Ansicht des Thüringer Verfassungsgerichtshofs jedoch stets im eigenen Wirkungskreis, wenn sie im Rahmen ihrer *Organisations-, Personal- oder Finanzhoheit* Dispositionen treffen. Es kommt nicht darauf an, ob diese konkret der Erledigung staatlicher oder eigener Aufgaben dienen.⁷⁰ Bei den *gesetzlichen Aufgaben im eigenen Wirkungskreis* (sog. Pflichtaufgaben ohne Weisung) ist in der Regel das „Ob“ der Aufgabenwahrnehmung durch die Kommunen gesetzlich bestimmt, das „Wie“ obliegt den Kommunen in eigener Verantwortung. Zu den *Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis*, die neben der allgemeinen Rechtsaufsicht auch der (weisungsgebundenen) Fachaufsicht unterliegen, zählen demgegenüber staatliche Aufgaben, bei denen die Aufgabenwahrnehmung auf die Kommunen delegiert wurde.

⁶² Vgl. Fischer, a. a. O., S. 114.

⁶³ Fischer, a. a. O., S. 114.; Martini, a. a. O., S. 8.

⁶⁴ Derenbach, Die stärkere Einbindung der lokalen Gebietskörperschaften in das europäische Aufbauwerk: Partnerschaft im Modell der „multilevel governance“ statt zunehmender Entfremdung, in: v. Alemann/Münch, Europafähigkeit der Kommunen, 2006, S. 77.

⁶⁵ Z. B. Richtlinie 2006/123/EG vom 12. Dezember 2006 (ABl. L 376 vom 27 Dezember 2006, S. 36–68).

⁶⁶ Vgl. Martini, a. a. O., S. 9.

⁶⁷ Auf die Notwendigkeit einer eingeschränkten Darstellung wurde in der Vorbemerkung (B. I.) hingewiesen. Die nachfolgende Darstellung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit für die jeweiligen Aufgabenbereiche.

⁶⁸ Nach § 2 Abs. 1 ThürKO sind dies „alle Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft, die in der Gemeinde wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben“.

⁶⁹ Vgl. Meyn in Linck/Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert, a. a. O., Art. 91 Rn. 60.

1. Kommunale Wirtschaftsförderung

Die kommunale Wirtschaftsförderung ist eine *freiwillige Aufgabe im eigenen Wirkungsbereich*,⁷¹ die sowohl auf Ebene der *Gemeinden und kreisfreien Städte* als auch auf *Kreisebene*, vollständig oder teilweise innerhalb der eigenen Verwaltung, in interkommunaler Kooperation oder mit teilweiser oder vollständiger Einbindung privater Dritter erbracht werden kann. Sie umfasst im Schwerpunkt die sog. Bestandspflege bereits ansässiger Unternehmen, die Förderung zur Neuansiedlung sowie der Existenzgründung. In diesem Zusammenhang ist die kommunale Wirtschaftsförderung durch das europäische Beihilfenrecht beeinflusst.

Das europäische Beihilfenrecht ist ein Teilbereich des europäischen Wettbewerbsrechts, durch welches ein unverfälschter Wettbewerb in Europa sichergestellt werden soll.⁷² Primärrechtlich setzen die Art. 107 bis 109 AEUV den Mitgliedstaaten (und ihren jeweiligen Ebenen) bestimmte Grenzen der wirtschaftlichen Intervention – gleich welcher Art – zu Gunsten von Unternehmen. Grundsätzlich sind sowohl bestehende als auch neue Beihilfen bei der EU-Kommission anzumelden und von ihr zu genehmigen (sog. Notifizierungspflicht), wobei der Beihilfebegriff grundsätzlich weit verstanden wird.⁷³ Eine detaillierte Ausgestaltung des Beihilfeverfahrens findet sich sekundärrechtlich in der sog. Verfahrensverordnung⁷⁴ nebst einer hierzu erlassenen Durchführungsverordnung⁷⁵ und einer Rückforderungsbekanntmachung.⁷⁶ Daneben gibt es verschiedene Regelungen oder Erläuterungen bzw. Ausnahmebestimmungen für einzelne Wirtschaftssektoren, bestimmte Beihilfeformen oder Unternehmenstypen.⁷⁷

Von besonderer Relevanz im Zusammenhang mit der kommunalen Wirtschaftsförderung stehen dabei die Regelungen zu den sog. De-minimis-Beihilfen⁷⁸ und der bis zum 30. Juni 2014 verlängerten allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung,⁷⁹ wonach Fördermaßnahmen bei Unterschreiten bestimmter Schwellenwerte bzw. in bestimmten Wirtschaftssektoren vom Beihilfenrecht ausgenommen sind.⁸⁰ Von großer Bedeutung für den Bereich der kom-

⁷⁰ ThürVerfGH, Ur. v. 12.10.2004 – Az: VerfGH 16/02.

⁷¹ Hobe/Biehl/Schroeter, Europarechtliche Einflüsse auf das Recht der deutschen kommunalen Selbstverwaltung, 2004, S. 64.

⁷² Vgl. Präambel zum AEUV.

⁷³ Hobe/Biehl/Schroeter, a. a. O., S. 66.

⁷⁴ Verordnung (EG) 659/1999 vom 22. März 1999 (ABl. L 83 vom 27. März 1999, S. 1 ff.), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 734/2013 vom 22. Juli 2013 (ABl. L 204 vom 31. Juli 2013, S. 15 ff.).

⁷⁵ Verordnung (EG) Nr. 794/2004 vom 21. April 2004 (ABl. L 140 vom 30. April 2004, S. 1 ff.), zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1125/2009 vom 23. November 2009 (ABl. L 308 vom 24. November 2009, S. 5–13).

⁷⁶ Bekanntmachung der EU-Kommission (ABl. C 272 vom 15. November 2007, S. 4 ff.).

⁷⁷ Eine Übersicht über die geltenden Vorschriften über staatliche Beihilfen bietet die Generaldirektion Wettbewerb der EU-Kommission unter: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/compilation/index_de.html (zuletzt aufgerufen am 11.03.2014).

⁷⁸ Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 vom 18. Dezember 2013 (ABl. L 352 vom 24. Dezember 2013, S. 1–8).

⁷⁹ Verordnung (EG) Nr. 800/2008 vom 6. August 2008 (ABl. L 214 vom 9. August 2008, S. 3–47), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 1224/2013 vom 29. November 2013 (ABl. L 320 vom 30. November 2013, S. 22–23).

⁸⁰ Überblick über die Entwicklung des europäischen Beihilfenrechts im Jahr 2013: Soltész, EuZW 2014, S. 89 ff.

munalen Daseinsvorsorge⁸¹ sind zudem die auf der Grundlage von Art. 14 AEUV erlassenen speziellen Bestimmungen⁸² für Beihilfen an Unternehmen, welche sog. Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) erbringen,⁸³ sowie Transparenzvorschriften in Bezug auf öffentliche Unternehmen.⁸⁴ Das EU-Beihilfenrecht wird derzeit von der EU-Kommission überarbeitet.⁸⁵

2. Öffentliche Auftragsvergabe

Die öffentliche Auftragsvergabe umfasst die Beschaffungstätigkeit der gesamten öffentlichen Hand. Betroffen sind nicht nur die *Gemeinden, kreisfreien Städte und Landkreise* als öffentlich-rechtliche Körperschaften, sondern auch alle Einrichtungen, die zur Erfüllung von im allgemeinen Interesse liegenden Aufgaben gegründet und durch die öffentliche Hand überwiegend finanziert oder in erheblichem Umfang mitbestimmt werden.⁸⁶ Wenn Kommunen öffentliche Aufträge vergeben, handeln sie im *eigenen Wirkungskreis*. Ihr Handeln hat dabei jedoch keinen hoheitlichen Charakter, sondern ist fiskalischer Natur.

Auch die europarechtlichen Vorgaben hinsichtlich der öffentlichen Auftragsvergabe sollen einen unverfälschten Wettbewerb in Europa sicherstellen.⁸⁷ Primärrechtlich sind dabei insbesondere die Bestimmungen zur Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 f. AEUV), die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 ff. AEUV) und die Dienstleistungsfreiheit (Art. 45 ff. AEUV) sowie das allgemeine Diskriminierungsverbot (Art. 18 AEUV) zu beachten. Daneben sind die Kommunen und ihre Unternehmen umfassend in den persönlichen Anwendungsbereich der sekundärrechtlichen Vergabevorschriften, insbesondere im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (sog. Sektorenrichtlinie)⁸⁸ sowie bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge (sog. Vergabekoordinierungsrichtlinie)⁸⁹ einbezogen,⁹⁰ deren sachlicher Anwendungsbereich bei Erreichen bestimmter Schwellenwerte eröffnet ist und Regelungen zum Vergabeverfahren, den Vergabegrundsätzen und zur Vergabekontrolle enthalten.⁹¹ Die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen ist bisher vom Anwendungsbereich der vorgenannten Richtlinien ausgenommen. Der EuGH

⁸¹ Einen Leitfaden enthält das Arbeitsdokument der KOM: SWD (2013) 53; zu einzelnen Aufgabenbereichen der Daseinsvorsorge siehe unter V.3.

⁸² Verordnung (EU) Nr. 360/2012 vom 25. April 2012 (ABl. L 114 vom 26. April 2012, S. 8–13); Beschluss 2012/21/EU vom 20. Dezember 2011 (ABl. L 7 vom 11. Januar 2012, S. 3–10); Mitteilung der KOM (ABl. C 8 vom 11. Januar 2012, S. 4–14); Mitteilung der KOM (ABl. C 8 vom 11. Januar 2012, S. 15–22).

⁸³ Risch, DVBl 2014, 221.

⁸⁴ Richtlinie 2006/111/EG vom 16. November 2006 (ABl. L 318 vom 17. November 2006, S. 17–25).

⁸⁵ Mitteilung der EU-Kommission „Modernisierung des EU-Beihilfenrechts“ – KOM (2012) 209,

⁸⁶ Vgl. Ruffert, a. a. O., § 38 Rn. 18.

⁸⁷ Demgegenüber wurde das Vergaberecht in Deutschland lange Zeit als ein Instrument zum Schutz der öffentlichen Haushalte verstanden (vgl. Keller, Einfluss des europäischen Vergaberechts auf die kommunale Aufgabenerfüllung, in: v. Alemann/Münch, Europafähigkeit der Kommunen, 2006, S. 223–232).

⁸⁸ Richtlinie 2004/17/EG vom 31. März 2004 (ABl. L 134 vom 30.4.2004, S. 1), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 1336/2013 vom 13. Dezember 2013 (ABl. L 335 vom 14.12.2013, S. 17–18).

⁸⁹ Richtlinie 2004/18/EG vom 31. März 2004 (ABl. L 134 vom 30.4.2004, S. 114–240), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 1336/2013 vom 13. Dezember 2013 (ABl. L 335 vom 14.12.2013, S. 17–18).

⁹⁰ Hobe/Biehl/Schroeter, a. a. O., S. 73.

hatte jedoch ausgehend vom Diskriminierungsverbot auch für den Bereich der Konzessionsvergabe direkt aus dem Primärrecht allgemeine Grundsätze abgeleitet. Die EU-Kommission hatte im Jahr 2011 drei Vorschläge zur Modernisierung des EU-Vergaberechts mit besonderer kommunaler Relevanz vorgelegt,⁹² durch die die o. g. Richtlinien ersetzt⁹³ und eine neue Konzessionsrichtlinie erlassen wurden.

3. Daseinsvorsorge

Die zuvor dargestellten europarechtlichen Bestimmungen im Beihilfe- und Vergaberecht sind von besonderer Relevanz bei der Wahrnehmung unterschiedlicher Aufgaben im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge. Unter den Begriff der Daseinsvorsorge fällt die staatliche oder kommunale Bereitstellung von öffentlichen Einrichtungen und Leistungen für die Allgemeinheit. Auf Ebene der Kommunen werden unter diesem Begriff eine Vielzahl von Aufgaben verstanden, welche durch *Gemeinden, kreisfreie Städte* oder *Landkreise* als öffentlich-rechtliche Körperschaften, in interkommunaler Zusammenarbeit, aber auch durch Unternehmen und Einrichtungen erledigt werden, die zur Erfüllung von im allgemeinen Interesse liegenden Aufgaben durch die Kommunen gegründet und durch die öffentliche Hand überwiegend finanziert oder in erheblichem Umfang mitbestimmt werden. Die Aufgaben der Daseinsvorsorge können dabei sowohl wirtschaftlicher als auch nicht-wirtschaftlicher Art sein. Sie fallen in den *eigenen Wirkungskreis* – teils als *freiwillige*, teils als *gesetzliche* Aufgaben.

Primärrechtlich werden Aufgaben der Daseinsvorsorge in Art. 14 AEUV erwähnt, auch wenn der dort verwendete Begriff der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) nicht vollständig deckungsgleich ist. Danach obliegt es sowohl dem europäischen wie auch den nationalen Gesetzgebern, das Spannungsverhältnis zwischen staatlicher (und kommunaler) Daseinsvorsorge und einem von staatlichen Interventionen weitgehend unverfälschten Wettbewerb aufzulösen.

Neben den oben unter V. 1. und V. 2. dargestellten europarechtlichen Bestimmungen im Beihilfe- und Vergaberecht können sich EU-rechtliche Vorgaben für einzelne Aufgaben im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge aus dem EU-Sekundärrecht ergeben. Betroffen sind u. a. der öffentliche Personennahverkehr,⁹⁴ die Energieversorgung,⁹⁵ die Wasserversor-

⁹¹ Vgl. Martini, a. a. O., S. 105.

⁹² Richtlinie 2014/23 EU vom 26. Februar 2014 (ABl. L 94 vom 28. März 2014, S. 1–64); Richtlinie 2014/24 EU vom 26. Februar 2014 (ABl. L 94 vom 28. März 2014, S. 65–242); Richtlinie 2014/25 EU vom 26. Februar 2014 (ABl. L 94 vom 28. März 2014, S. 243–374); siehe hierzu auch die Beschlüsse des Thüringer Landtags durch seinen Europaausschuss im Rahmen der Subsidiaritätsfrühwarnkontrolle in LT-Drs. 5/4082/4083/4084.

⁹³ Die Richtlinie über die Vergabe öffentlicher Aufträge ersetzt die bisherige Vergabekoordinierungsrichtlinie 2004/18/EG, die Richtlinie über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste ersetzt die bisherige Sektorenrichtlinie 2004/17/EG.

⁹⁴ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 vom 23. Oktober 2007 (ABl. L 315 vom 3. Dezember 2007, S. 1–13). Der Vorschlag der KOM zur Änderung der Verordnung – KOM (2013) 28 wird derzeit im EP beraten, siehe auch LT-Drs. 5/5882.

gung,⁹⁶ die Abwasserentsorgung,⁹⁷ die Abfallwirtschaft,⁹⁸ die stationäre Krankenversorgung⁹⁹ sowie die Sparkassen.¹⁰⁰

4. Planungsrecht

Im Bereich des Planungsrechts sind die *Gemeinden, kreisfreien Städte und Landkreise* Träger der Bauleitplanung. Die Planungshoheit fällt in den Bereich des *eigenen Wirkungskreises*. Diesbezügliche Aufgaben sind insbesondere durch europäische Umweltvorschriften,¹⁰¹ aber auch durch die übergeordneten Planungen im Rahmen der Transeuropäischen Netze¹⁰² berührt.

5. Öffentliches Dienstrecht

Das öffentliche Dienstrecht umfasst den Tätigkeitsbereich der Beamten und Tarifbeschäftigten von öffentlich-rechtlichen Körperschaften einschließlich der *Gemeinden, Kreise und kreisfreien Städte*. Die Personalhoheit der Kommunen berührt den *eigenen Wirkungskreis*. Primärrechtlich gewährleistet Art. 45 AEUV die Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der EU. Danach ist eine unterschiedliche Behandlung der Arbeitnehmer bei Beschäftigung, Entlohnung und sonstigen Arbeitsbedingungen aufgrund der Staatsangehörigkeit unzulässig.¹⁰³

⁹⁵ Vgl. *Richtlinie 2009/33/EG* vom 23. April 2009 (ABl. L 120 vom 15/05/2009, S. 5–12); *Richtlinie 2009/72/EG* vom 13. Juli 2009 (ABl. L 211 vom 14. August 2009, S. 55–93); *Richtlinie 2010/75/EU* vom 24. November 2010 (ABl. L 334 vom 17. Dezember 2010, S. 17–119).

⁹⁶ Vgl. *Richtlinie 98/83/EG* vom 3. November 1998 (ABl. L 330 vom 5. Dezember 1998, S. 32–54), zuletzt geändert durch *Verordnung (EG) Nr. 596/2009* (ABl. L 188 vom 18. Juli 2009, S. 14–92); *Richtlinie 2000/60/EG* vom 23. Oktober 2000 (ABl. L 327 vom 22. Dezember 2000, S. 1–73), zuletzt geändert durch *Richtlinie 2013/64/EU* vom 17. Dezember 2013 (ABl. L 353 vom 28. Dezember 2013, S. 8–12).

⁹⁷ Vgl. *Richtlinie 91/271/EWG* vom 21. Mai 1991 (ABl. L 135 vom 30. Mai 1991, S. 40–52), zuletzt geändert durch *Richtlinie 2013/64/EU* vom 17. Dezember 2013 (ABl. L 353 vom 28. Dezember 2013, S. 8–12); *Richtlinie 2000/60/EG* vom 23. Oktober 2000 (ABl. L 327 vom 22. Dezember 2000, S. 1–73), zuletzt geändert durch *Richtlinie 2013/64/EU* vom 17. Dezember 2013 (ABl. L 353 vom 28. Dezember 2013, S. 8–12).

⁹⁸ Vgl. *Richtlinie 2008/98/EG* (ABl. L 312 vom 22. November 2008, S. 3–30); *Verordnung (EG) Nr. 1013/2006* vom 14. Juni 2006 (ABl. L 190 vom 12. Juli 2006, S. 1–98), zuletzt geändert durch *Verordnung (EU) Nr. 1257/2013* vom 20. November 2013 (ABl. L 330 vom 10. Dezember 2013, S. 1–20); *Richtlinie 1999/31/EG* vom 26. April 1999 (ABl. L 182 vom 16. Juli 1999), zuletzt geändert durch *Richtlinie 2011/97/EU* vom 5. Dezember 2011 (ABl. L 328 vom 10. Dezember 2011, S. 49–52); *Richtlinie 2010/75/EU* vom 24. November 2010 (ABl. L 334 vom 17. Dezember 2010, S. 17–119).

⁹⁹ Vgl. *Verordnung (EG) Nr. 883/2004* vom 29. April 2004 (ABl. L 166 vom 30. April 2004, S. 1–123), zuletzt geändert durch *Verordnung (EU) Nr. 1372/2013* vom 19. Dezember 2013 (ABl. L 346 vom 20. Dezember 2013, S. 27–28); *Richtlinie 2011/24/EU* vom 9. März 2011 (ABl. L 88 vom 04. April 2011, S. 45–65), zuletzt geändert durch *Richtlinie 2013/64/EU* vom 17. Dezember 2013 (ABl. L 353 vom 28. Dezember 2013, S. 8–12).

¹⁰⁰ Vgl. *Verordnung (EU) Nr. 575/2013* vom 26. Juni 2013 (ABl. L 176 vom 27. Juni 2013, S. 1–337); *Richtlinie 2013/36/EU* vom 26. Juni 2013 (ABl. L 176 vom 27. Juni 2013, S. 338–436), zuletzt geändert durch *Richtlinie 2014/17/EU* vom 4. Februar 2014 (ABl. L 60 vom 28. Februar 2014, S. 34–85); *Richtlinie 2008/48/EG* vom 23. April 2008 (ABl. L 133 vom 22. Mai 2008, S. 66–92), zuletzt geändert durch *Richtlinie 2014/17/EU* vom 4. Februar 2014 (ABl. L 60 vom 28. Februar 2014, S. 34–85); *Richtlinie 2007/64/EG* vom 13. November 2007 (ABl. L 319 vom 05. Dezember 2007, S. 1–36), zuletzt geändert durch *Richtlinie 2013/36/EU* vom 26. Juni 2013 (ABl. L 176 vom 27. Juni 2013, S. 338–436); *Verordnung (EG) Nr. 924/2009* vom 16. September 2009 (ABl. L 266 vom 09. Oktober 2009, S. 11–18), zuletzt geändert durch *Verordnung (EU) Nr. 260/2012* vom 14. März 2012 (ABl. L 94 vom 30/03/2012, S. 22–37); *Richtlinie 94/19/EG* vom 30. Mai 1994 (ABl. L 135 vom 31. Mai 1994, S. 5–14).

¹⁰¹ Vgl. Fn. 112; Vgl. *Richtlinie 2011/92/EU* vom 13. Dezember 2011 (ABl. L 26 vom 28. Januar 2012, S. 1–21).

¹⁰² Vgl. *Verordnung (EU) Nr. 1315/2013* vom 11. Dezember 2013 (ABl. L 348 vom 20. Dezember 2013, S. 1–128); *Verordnung (EU) Nr. 347/2013* vom 17. April 2013 (ABl. L 115 vom 25. April 2013, S. 39–75), geändert durch *Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1391/2013* vom 14. Oktober 2013 (ABl. L 349 vom 21. Dezember 2013, S. 28–43).

¹⁰³ Martini a. a. O., S. 94.

Hoheitliche Tätigkeiten, nicht jedoch der Bereich der Daseinsvorsorge, sind hiervon nach Art. 45 Abs. 4 AEUV ausgenommen.¹⁰⁴ Daneben ergeben sich weitere arbeitsrechtliche Bestimmungen aus dem Sekundärrecht.¹⁰⁵

6. Kommunalwahlrecht

Auch für Wahlen zu den kommunalen Volksvertretungen¹⁰⁶ gibt es europarechtliche Vorgaben. Gemäß Art. 22 AEUV hat jeder Unionsbürger an seinem Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat das aktive und passive Wahlrecht bei Wahlen auf Gemeinde- und Kreisebene.¹⁰⁷ Sekundärrechtlich werden die Vorgaben durch die sogenannte Kommunalwahl-Richtlinie¹⁰⁸ konkretisiert.

7. Umwelt-, Natur- und Verbraucherschutz

In den Bereichen Umwelt-, Natur- und Verbraucherschutz sind in Thüringen bestimmte staatliche Aufgaben den *Landkreisen und kreisfreien Städten*, jeweils im übertragenen Wirkungskreis, zugewiesen.¹⁰⁹ Die Ausgestaltung der Überwachungsaufgaben ist dabei in weiten Teilen auf europäisches Sekundärrecht zurückzuführen. Betroffen sind dabei insbesondere der Immissionsschutz (Luftverschmutzung,¹¹⁰ Lärmschutz,¹¹¹ Gewässerschutz¹¹²), der Natur-

¹⁰⁴ Franzen in Streinz, a. a. O., Art. 45 AEUV Rn. 146ff.

¹⁰⁵ Vgl. *Richtlinie 1999/70/EG* vom 28. Juni 1999 (ABl. L 175 vom 10. Juli 1999, S. 43–48); *Richtlinie 2006/54/EG* vom 5. Juli 2006 (ABl. L 204 vom 26. Juli 2006, S. 23–36); *Richtlinie 96/71/EG* vom 16. Dezember 1996 (ABl. L 18 vom 21. Januar 1997, S. 1–6); *Richtlinie 2009/104/EG* vom 16. September 2009 (ABl. L 260 vom 03. Oktober 2009, S. 5–19); *Richtlinie 2003/88/EG* vom 4. November 2003 (ABl. L 299 vom 18. November 2003, S. 9–19); *Richtlinie 2000/78/EG* vom 27. November 2000 (ABl. L 303 vom 02. Dezember 2000, S. 16–22).

¹⁰⁶ Vgl. Art. 28 Abs. 1 GG und Art. 96 LV.

¹⁰⁷ Magiera in Streinz, a. a. O., Art. 22 AEUV Rn. 17.

¹⁰⁸ *Richtlinie 94/80/EG* vom 19. Dezember 1994 (ABl. L 368 vom 31. Dezember 1994, S. 38–47), zuletzt geändert durch *Richtlinie 2013/19/EU* vom 13. Mai 2013 (ABl. L 158 vom 10. Juni 2013, S. 231–233).

¹⁰⁹ Vgl. § 2 ThürBlmSchGZVO, § 36 ThürNatG, § 1 ThürTierSchG, § 1 ThürTierSchZVO, § 1 ThürTierNebG, § 1 ThürLMÜbG, § 2 ThürAMZustVO.

¹¹⁰ Vgl. *Richtlinie 2008/50/EG* vom 21. Mai 2008 (ABl. L 152 vom 11. Juni 2008, S. 1–44); *Richtlinie 2010/75/EU* vom 24. November 2010 (ABl. L 334 vom 17. Dezember 2010, S. 17–119);

¹¹¹ Vgl. *Richtlinie 2002/49/EG* vom 25. Juni 2002 (ABl. L 189 vom 18. Juli 2002), zuletzt geändert durch *Verordnung (EG) Nr. 1137/2008* vom 22. Oktober 2008 (ABl. L 311 vom 21. November 2008, S. 1–54); *Richtlinie 2000/14/EG* vom 8. Mai 2000 (ABl. L 162 vom 03. Juli 2000, S. 1–78), zuletzt geändert durch *Verordnung (EG) Nr. 219/2009* vom 11. März 2009 (ABl. L 87 vom 31. März 2009, S. 109–154); *Richtlinie 70/157/EWG* vom 6. Februar 1970 (ABl. L 42 vom 23. Februar 1970, S. 16–20), zuletzt geändert durch *Richtlinie 2013/15/EU* vom 13. Mai 2013 (ABl. L 158 vom 10. Juni 2013, S. 172–183); *Richtlinie 2002/30/EG* vom 26. März 2002 (ABl. L 85 vom 28. März 2002, S. 40–46), zuletzt geändert durch *Verordnung (EG) Nr. 1137/2008* vom 22. Oktober 2008 (ABl. L 311 vom 21. November 2008, S. 1–54).

¹¹² Vgl. *Richtlinie 2000/60/EG* (ABl. L 327 vom 22. Dezember 2000, S. 1–73), zuletzt geändert durch *Richtlinie 2013/64/EU* vom 17. Dezember 2013 (ABl. L 353 vom 28. Dezember 2013, S. 8–12); *Richtlinie 2007/60/EG* vom 23. Oktober 2007 (ABl. L 288 vom 06. November 2007, S. 27–34); *Richtlinie 98/83/EG* vom 3. November 1998 (ABl. L 330 vom 05. Dezember 1998, S. 32–54), zuletzt geändert durch *Verordnung (EG) Nr. 596/2009* vom 18. Juni 2009 (ABl. L 188 vom 18. Juli 2009, S. 14–92); *Richtlinie 2006/7/EG* vom 15. Februar 2006 (ABl. L 64 vom 04. März 2006, S. 37–51), zuletzt geändert durch *Richtlinie 2013/64/EU* vom 17. Dezember 2013 (ABl. L 353 vom 28. Dezember 2013, S. 8–12); *Richtlinie 2006/44/EG* vom 6. September 2006 (ABl. L 264 vom 25. September 2006, S. 20–31), zuletzt geändert durch *Verordnung (EG) Nr. 1137/2008* vom 22. Oktober 2008 (ABl. L 311 vom 21. November 2008, S. 1–54); *Richtlinie 2008/105/EG* vom 16. Dezember 2008 (ABl. L 348 vom 24. Dezember 2008, S. 84–97), zuletzt geändert durch *Richtlinie 2013/39/EU* vom 12. August 2013 (ABl. L 226 vom 24. August 2013, S. 1–17); *Richtlinie 2006/118/EG* vom 12. Dezember 2006 (ABl. L 372 vom 27. Dezember 2006, S. 19–31).

schutz,¹¹³ der Tier¹¹⁴- und Pflanzenschutz¹¹⁵ und die Lebensmittel¹¹⁶- und Futtermittelsicherheit.¹¹⁷

C. Zusammenfassung

1. Kommunale Beteiligungsrechte bei der normativen Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht (Bundes- oder Landesrecht) ergeben sich aus den allgemeinen verfassungsrechtlichen, einfachgesetzlichen oder geschäftsordnungsrechtlichen Bestimmungen zur Beteiligung der Kommunen an der Rechtssetzung auf Bundes- oder Landesebene.
2. Anders als das Grundgesetz sieht die Thüringer Verfassung in Art. 91 Abs. 4 LV im Grundsatz ein Recht der Stellungnahme für Gemeinden und Gemeindeverbände vor, wenn „auf Grund eines Gesetzes allgemeine Fragen geregelt werden“, die die Kommunen betreffen. Dies gilt auch, wenn die Umsetzung von EU-Recht in die Kompetenz des Landes Thüringen fällt. Die kommunalen Beteiligungsrechte in Thüringen gehen aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Verankerung damit über den durch Art. 28 Abs. 2 GG garan-

¹¹³ Vgl. *Richtlinie 92/43/EWG* vom 21. Mai 1992 (ABl. L 206 vom 22. Juli 1992, S. 7–50), zuletzt geändert durch *Richtlinie 2013/17/EU* vom 13. Mai 2013 (ABl. L 158 vom 10. Juni 2013, S. 193–229); *Richtlinie 2009/147/EG* (ABl. L 20 vom 26. Januar 2010, S. 7–25), zuletzt geändert durch *Richtlinie 2013/17/EU* (ABl. L 158 vom 10. Juni 2013, S. 193–229); *Verordnung (EG) Nr. 708/2007* vom 11. Juni 2007 (ABl. L 168 vom 28. Juni 2007, S. 1–17), zuletzt geändert durch *Verordnung (EU) Nr. 304/2011* vom 9. März 2011 (ABl. L 88 vom 04. April 2011, S. 1–4); *Verordnung (EU) Nr. 995/2010* vom 20. Oktober 2010 (ABl. L 295 vom 12. November 2010, S. 23–34).

¹¹⁴ Vgl. *Richtlinie 2010/63/EU* vom 22. September 2010 (ABl. L 276 vom 20. Oktober 2010, S. 33–79); *Richtlinie 2008/120/EG* vom 18. Dezember 2008 (ABl. L 47 vom 18. Februar 2009, S. 5–13); *Richtlinie 2007/43/EG* vom 28. Juni 2007 (ABl. L 182 vom 12. Juli 2007, S. 19–28); *Richtlinie 97/2/EG* vom 20. Januar 1997 (ABl. L 25 vom 28. Januar 1997, S. 24–25); *Richtlinie 1999/74/EG* vom 19. Juli 1999 (ABl. L 203 vom 03. August 1999, S. 53–57), zuletzt geändert durch *Richtlinie 2013/64/EU* vom 17. Dezember 2013 (ABl. L 353 vom 28. Dezember 2013, S. 8–12); *Richtlinie 98/58/EG* vom 20. Juli 1998 (ABl. L 221 vom 08. August 1998, S. 23–27), zuletzt geändert durch *Verordnung (EG) Nr. 806/2003* vom 14. April 2003 (ABl. L 122 vom 16. Mai 2003, S. 1–35); *Verordnung (EG) Nr. 1099/2009* vom 24. September 2009 (ABl. L 303 vom 18. November 2009, S. 1–30); *Richtlinie 2002/99/EG* vom 16. Dezember 2002 (ABl. L 18 vom 23. Januar 2003, S. 11–20), zuletzt geändert durch *Richtlinie 2013/20/EU* vom 13. Mai 2013 (ABl. L 158 vom 10. Juni 2013, S. 234–239).

¹¹⁵ Vgl. *Verordnung (EG) Nr. 1107/2009* vom 21. Oktober 2009 (ABl. L 309 vom 24/11/2009, S. 1–50), zuletzt geändert durch *Verordnung (EU) Nr. 518/2013* vom 13. Mai 2013 (ABl. L 158 vom 10. Juni 2013, S. 72–73); *Richtlinie 2009/128/EG* vom 21. Oktober 2009 (ABl. L 309 vom 24. November 2009, S. 71–86); *Richtlinie 2000/29/EG* vom 8. Mai 2000 (ABl. L 169 vom 10. Juli 2000, S. 1–112), zuletzt geändert durch *Durchführungsrichtlinie 2014/19/EU* vom 6. Februar 2014 (ABl. L 38 vom 07. Februar 2014, S. 30–31).

¹¹⁶ Vgl. *Verordnung (EG) Nr. 178/2002* vom 28. Januar 2002 (ABl. L 31 vom 01. Februar 2002, S. 1–24), zuletzt geändert durch *Verordnung (EG) Nr. 596/2009* vom 18. Juni 2009 (ABl. L 188 vom 18. Juli 2009, S. 14–92); *Verordnung (EG) Nr. 882/2004* vom 29. April 2004 (ABl. L 166 vom 30. April 2004, S. 1–141), zuletzt geändert durch *Verordnung (EU) Nr. 517/2013* vom 13. Mai 2013 (ABl. L 158 vom 10. Juni 2013, S. 1–71); *Verordnung (EU) Nr. 1169/2011* vom 25. Oktober 2011 (ABl. L 304 vom 22. November 2011, S. 18–63), zuletzt geändert durch *Delegierte Verordnung (EU) Nr. 78/2014* vom 22. November 2013 (ABl. L 27 vom 30. Januar 2014, S. 7–8); *Verordnung (EG) Nr. 852/2004* vom 29. April 2004 (ABl. L 139 vom 30. April 2004, S. 1–54), zuletzt geändert durch *Verordnung (EG) Nr. 219/2009* vom 11. März 2009 (ABl. L 87 vom 31. März 2009, S. 109–154); *Verordnung (EG) Nr. 853/2004* vom 29. April 2004 (ABl. L 139 vom 30. April 2004, S. 65–205), zuletzt geändert durch *Verordnung (EU) Nr. 218/2014* vom 7. März 2014 (ABl. L 69 vom 08. März 2014, S. 95–98); *Verordnung (EG) Nr. 854/2004* vom 29. April 2004 (ABl. L 139 vom 30. April 2004, S. 206–320), zuletzt geändert durch *Verordnung (EU) Nr. 219/2014* vom 7. März 2014 (ABl. L 69 vom 08. März 2014, S. 99–100);

¹¹⁷ Vgl. *Verordnung (EG) Nr. 183/2005* (ABl. L 35 vom 08. Februar 2005, S. 1–22), zuletzt geändert durch *Verordnung (EU) Nr. 225/2012* vom 15. März 2012 (ABl. L 77 vom 16. März 2012, S. 1–5); *Richtlinie 2002/32/EG* vom 7. Mai 2002 (ABl. L 140 vom 30. Mai 2002, S. 10–22), zuletzt geändert durch *Verordnung (EU) Nr. 1275/2013* vom 6. Dezember 2013 (ABl. L 328 vom 07. Dezember 2013, S. 86–92); *Verordnung (EG) Nr. 767/2009* vom 13. Juli 2009 (ABl. L 229 vom 01. September 2009, S. 1–28), zuletzt geändert durch *Verordnung (EU) Nr. 939/2010* vom 20. Oktober 2010 (ABl. L 277 vom 21. Oktober 2010, S. 4–7).

tierten Bestand an Selbstverwaltung, aus dem lediglich eine Beteiligungspflicht bei übergeordneten Planungsentscheidungen und Gebietsveränderungen folgt, hinaus.

3. Werden bei der Umsetzung von EU-Recht in Thüringer Landesrecht allgemeine Fragen geregelt, die die Kommunen betreffen, ist damit im Hinblick auf das Anhörungserfordernis der Schutzbereich der kommunalen Selbstverwaltung des Art. 91 Abs. 4 LV eröffnet. Das Recht auf Anhörung bzw. Stellungnahme der Kommunen wird in der Regel durch die kommunalen Spitzenverbände wahrgenommen. Eine unterbliebene oder fehlerhafte Anhörung durch den zur Anhörung Verpflichteten stellt einen Verfassungsverstoß dar, der nach der Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshof zur Nichtigkeit der beanstandeten Gesetzesvorschrift führt. Die Anhörung ist insoweit eine besondere formelle Wirksamkeitsvoraussetzung.
4. Während den Kommunen bei der normativen Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht umfangreiche Beteiligungsrechte zustehen, existieren vergleichbare Beteiligungsmöglichkeiten der Kommunen nicht für die EU-Rechtsetzung selbst. Über die Teilnahme an Konsultationsverfahren der Europäischen Kommission, durch die Europabüros der kommunalen Spitzenverbände oder über den Ausschuss der Regionen können jedoch die Interessen der kommunalen Ebene in den Gesetzgebungsprozess eingebracht werden. Zudem obliegt dem Landtag die Wahrung kommunaler Interessen, soweit Vorhaben der EU das Recht der kommunalen Selbstverwaltung wesentlich betreffen.
5. Die Kommunen sind in nahezu allen Aufgabenbereichen, sowohl in dem die kommunale Selbstverwaltung berührenden eigenen Wirkungskreis als auch darüber hinaus, von EU-Recht betroffen. Im Rahmen des Verwaltungsvollzugs von EU-Recht haben die Kommunen nicht nur materielle Regelungen mit EU-rechtlichem Ursprung zu beachten. Zunehmend häufiger enthält EU-Recht auch verwaltungsverfahrenrechtliche Vorgaben.
6. Von besonderer Relevanz sind europarechtliche Regelungen, die die kommunale Wirtschaftsförderung, die öffentliche Auftragsvergabe, die kommunale Daseinsvorsorge, das Planungs- und Dienstrecht, aber auch das Kommunalwahlrecht berühren. Daneben sind auch vielfältige Aufgaben, die durch Landkreise und kreisfreie Städte im übertragenen Wirkungskreis erledigt werden, durch EU-Recht betroffen.

Landtagsverwaltung