

Institut für Anpassungsherausforderungen
durch europäische Politiken und
weltweite Migration



Discussion Paper

19.2018

Steigerung der Europafähigkeit der Landkreise

Notwendigkeit strategischer Steuerung

Prof. Dr. Volkmar Kese
Nathalie Küster
Tanja Oelmaier
Christian Peschl
Marina Werner
Engin Yologlu

Verfasser

Prof. Dr. Volkmar Kese, Leiter des Instituts für Anpassungsherausforderungen durch europäische Politiken und weltweite Migration

Nathalie Küster, Studentin des Master-Studiengangs Public Management

Tanja Oelmaier, Studentin des Master-Studiengangs Public Management

Christian Peschl, Student des Master-Studiengangs Public Management

Marina Werner, Studentin des Master-Studiengangs Public Management

Engin Yologlu, Student des Master-Studiengangs Public Management

Institut für Anpassungsherausforderungen durch europäische
Politiken und weltweite Migration

Discussion Paper

19.2018

Kontakt

Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg
Institut für Angewandte Forschung
Reuteallee 36
71634 Ludwigsburg
www.hs-ludwigsburg.de/iaf

Ansprechpartner

Dr. Daniel Zimmermann
Tel.: (07141) 140-505

E-Mail: daniel.zimmermann@hs-ludwigsburg.de

Inhalt

1. Europäische Einflussnahme auf die Landkreise	3
2. Strategische Steuerung	7
2.1 Wesentliche Aufgabenbereiche	7
2.2 Notwendigkeit einer koordinierenden Stelle.....	14
2.3 Untersuchungsdesign und Untersuchungsergebnisse.....	17
2.4 Handlungsfelder	22
3. Lösungsempfehlungen	25
4. Literatur- und Quellenverzeichnis.....	33

1. Europäische Einflussnahme auf die Landkreise

Im Jahr 2014 erklärte der mittlerweile ehemalige Hauptgeschäftsführer des Landkreistages von Baden-Württemberg, Herr Eberhard Trumpp, „[...] dass sich die Landkreise ihrer Verantwortung für Europa bewusst sind und diese auch wahrnehmen.“¹ Aber welche Verantwortung ist hier gemeint? Was haben die Landkreise für eine Verantwortung und wie wirken sich europäische Themen überhaupt auf Landkreisebene aus? Diese und weitere Fragestellungen sollen im Rahmen dieser Ausarbeitung beantwortet werden. Zunächst wird die Europäische Einflussnahme auf die Landkreise untersucht und anschließend der Bedarf an strategischer Steuerung anhand ausgewählter Aufgabenbereiche aufgezeigt. Die Notwendigkeit einer koordinierenden Stelle für diese Steuerung wird daraufhin eingehend erläutert. Wie die strategische Steuerung in den Landkreisen, insbesondere im Zusammenhang mit der Arbeit der Europabeauftragten praktisch aussieht, wird nachfolgend anhand der Untersuchungsergebnisse in fünf Landkreisen dargestellt. Abschließend soll aufgezeigt werden, wie eine strategische Steuerung aussehen müsste und welche Lösungsempfehlungen aus der Untersuchung abzuleiten sind.

Europäisches Mehrebenensystem

Das politische Mehrebenensystem, gliedert sich in verschiedene Ebenen. Es setzt sich aus der supranationalen Ebene der EU, der nationalen Ebene der Nationalstaaten und der subnationalen Ebene der Regionen zusammen. Da sich im föderativen System der BRD die subnationale Ebene in die Länder und Kommunen aufteilt, wird im deutschen Fall von einem System der vier Ebenen gesprochen.² Die Landkreise befinden sich somit auf der untersten kommunalen Ebene. Durch die Scharniernorm des Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG i. V. m. Art. 28 Abs. 2 GG i. V. m. Art. 4 Abs. 2 EUV wirkt das EU-Recht in die deutsche Verfassung und das deutsche Recht.³ Entscheidungen, die auf europäischer Ebene getroffen werden, haben daher immer eine Auswirkung auf den Bereich des Bundes, der Länder und der Kommunen.⁴ Aus EU-Recht wird EU-induziertes nationales Recht, entweder direkt über Gesetze und Verordnungen oder indirekt über Richtlinien, die von den Mitgliedsstaaten umgesetzt werden müssen. Alle

¹ Trumpp, 2014, S.113.

² Vgl. Kese/Zimmermann, 2011, S. 377.

³ Vgl. Kese/Müller, 2016, S. 8.

⁴ Vgl. Kese/Müller, 2016, S. 4.

gesetzlichen Regelungen der Verfassung, des einfachen Gesetzes, der Rechtsverordnung und öffentlich rechtlicher Satzung stehen in einer Rangordnung zueinander. Aufgrund dieser Normenhierarchie verdrängt die höherrangige europäische Norm immer die nationale rangniedrigere Norm.⁵ Ebenfalls werden im politischen Mehrebenensystem die Zuständigkeiten und Kompetenzen auf unterschiedliche Ebenen verteilt. Das Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 Abs. 3 EUV beinhaltet insbesondere, dass Aufgaben vorrangig auf der kommunalen Ebene erfüllt werden sollen, sofern diese dazu in der Lage ist.⁶ Die Aufgaben werden somit im Mehrebenensystem nach „unten“ übertragen.

Aufgabenübertragung

Die Landkreise sind in verschiedene Geschäftsbereiche gegliedert und bewältigen eine Vielzahl von Aufgaben, von der zentralen Steuerung und dem Finanzbereich, über Jugend und Soziales, dem Bereich Gesundheit und Ordnung, bis hin zum Themenkomplex Umwelt und Verkehr. In allen diesen Bereichen sind Pflichtaufgaben bzw. pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben per Gesetz übertragen worden, die hinsichtlich ihres EU-Bezuges von den Verfassern untersucht wurden. Beispielfhaft wurden Bereiche herausgegriffen, wo europäische Vorgaben ganz offenkundig die tägliche Arbeit in den Landkreisen tangieren. In allen Geschäftsbereichen sind primärrechtliche Vorgaben der EU aufgrund der Normenhierarchie zu beachten. So spielen im Bereich Personal, EU-rechtliche Themen wie beispielsweise der Gleichbehandlungsgrundsatz, die Gleichstellung von Mann und Frau im Erwerbsleben, die Bekämpfung der Diskriminierung und das Diskriminierungsverbot eine Rolle. Oder im Bereich Jugend wo in der Charta der Grundrechte Themen wie das Recht auf Bildung und die Rechte des Kindes näher definiert werden.

Daneben sind für die meisten Bereiche EU-Verordnungen und Richtlinien relevant. Derzeit ist beispielsweise die EU-Datenschutzgrundverordnung in aller Munde. Obwohl diese bereits 2016 erlassen wurde, ließ man sich mit der Umsetzung in Deutschland Zeit und jetzt, kurz vor der Gültigkeit am 25. Mai, wird es in den Kommunen sehr hektisch. Aber auch die seit Jahren gültige Flora-Fauna-Habitatrichtlinie, kurz: FFH-Richtlinie, hat mit den Vorgaben zum Gebiets- und Artenschutz dem Thema Naturschutz beispielsweise in Bebauungsplanverfahren einen hohen Stellenwert eingeräumt. Bevor das Landratsamt hier eine Genehmigung ausspricht,

⁵ Vgl. Kese/Müller, 2016, S. 22 f.

⁶ Vgl. hierzu ausführlich Kese, 2003.

sind Gebiete beispielsweise auf das Vorkommen von Fledermäusen, Feldhamstern oder auf Laich von Gelbbauchunken zu untersuchen.

Die EU-Förderpolitik spielt ebenfalls in allen Bereichen eine wesentliche Rolle. Durch finanzielle Anreize, beispielsweise im Bereich Soziales, ist es der EU möglich in Themenfelder wie Arbeitslosigkeit, Integration, Ausbildung und berufliche Qualifikation oder die Gleichstellung von Mann und Frau steuernd einzugreifen. Das EU-Vergaberecht muss bei allen Ausschreibungen über den definierten Schwellenwerten beachtet werden und wurde im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen sowie der Vergabe- und Konzessionsvergabeordnung weiter konkretisiert. Das EU-Beihilfenrecht ist ebenfalls ein zu beachtender Faktor in vielen Bereichen.

Bei der Kommunalaufsichtsbehörde tangieren sämtliche Themen von primärgesetzlichen Regelungen über Sekundärgesetzliche Vorgaben bis hin zur EU-Förderpolitik und dem Vergabe- und Beihilfenrecht die tägliche Arbeit. Grund hierfür ist, dass den Landkreisen die Fach- und Rechtsaufsicht hinsichtlich der Aufgabenerfüllung ihrer kreisangehörigen Gemeinden obliegt. Dies kann aber nur gelingen, wenn man selbst das hierfür notwendige Fachwissen vorweisen kann und daher sind hier umfassende Kenntnisse in allen Bereichen erforderlich.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass aus EU-Recht ein EU-induziertes nationales Recht wird, welches im politischen Mehrebenensystem bis auf die Landkreisebene wirkt. Daher sind mittlerweile ca. 80% der Pflichtaufgaben in allen Bereichen der Landratsämter von EU-Themen direkt oder indirekt betroffen.⁷ In der Literatur wird daher zu Recht von einer Europäisierung der kommunalen Ebene und somit der Landkreisebene gesprochen.⁸ Da die Aufgabenumsetzung aufgrund des EU-induzierten nationalen Rechts somit keine Wahlfrage mehr ist, sondern es sich ganz eindeutig um eine Rechtspflicht handelt, wird hierzu auch das entsprechende umfangreiche Wissen und die notwendigen Fähigkeiten und Fertigkeiten vorausgesetzt. Umschrieben wird diese Notwendigkeit an Kompetenzen fast schon inflationär mit dem Begriff Europafähigkeit. Alles muss momentan europafähig sein. Dies zeigt bereits

⁷ Vgl. Hoppe, 2009, S. 168 f.

⁸ Vgl. Kese/Zimmermann, 2011, S. 378.

eine einfache Abfrage mithilfe der Internetsuchmaschine Google.de mit mehr als 13.000 Treffern für deutschsprachige Quellen zeigt.⁹

Europafähigkeit

Unter dem Begriff „Europafähigkeit“ werden bisher in der Verwaltungswissenschaft all jene Kompetenzen und personellen Anforderungen eines Verwaltungsbediensteten subsumiert, die für die Wahrnehmung europäischer Angelegenheiten erforderlich sind.¹⁰ Da die Aufgaben aber nicht nur in der reinen Abarbeitung europäischer Rechtsnormen liegen, muss die Europafähigkeit mehr als den Besitz der notwendigen Europarechtskenntnisse umfassen. Sie besteht daher aus einer aktiven und einer passiven Komponente.

Die aktive Europafähigkeit muss die Kommunen in die Lage versetzen, ihre eigenen Themen und Belange auf europäischer Ebene zu platzieren und somit Einfluss auf die Politikgestaltung in Brüssel zu nehmen.¹¹ Dies kann aber nur gelingen, wenn die Einzelinteressen organisiert und gebündelt werden. Daher haben die kommunalen Spitzenverbände und Kommunen entsprechende Verbindungsbüros in Brüssel eingerichtet.¹² Die Landkreise verfügen über Europabeauftragte, die sich aktiv um europäische Belange kümmern, Informationen beschaffen und Strategien entwickeln sollen.¹³

Bei der passiven Europafähigkeit geht es hingegen, um die optimale Umsetzung des EU-Rechts sowie um die Wahrnehmung der europäischen Angelegenheiten innerhalb einer Kommune. Dies setzt in personeller Hinsicht eine Europafähigkeit der Verwaltungsmitarbeiter voraus. Somit stehen die Rechtskenntnisse sowie die Kenntnisse des politischen Systems der EU hier im Vordergrund.¹⁴ Neben dem fundierten Expertenwissen sind jedoch zusätzliche Fähigkeiten und Fertigkeiten, wie z.B. Projektmanagementkompetenzen, notwendig.¹⁵ Welche Kompetenzen vorhanden sein müssen, hängt aber entscheidend von den zu bearbeitenden Themenbereichen ab.

⁹ Siehe hierzu:

https://www.google.de/search?source=hp&ei=tVMJW_CtFMWosAGQi42YBA&q=europaf%C3%A4higkeit&og=europaf%C3%A4higkeit&gs_l=psy-ab..3..0l4j0i30k1l2.50914.53208.0.54125.15.13.0.0.0.0.376.1388.0j4j2j1.7.0....0...1c.1.64.psy-ab..8.7.1384...0i10k1j0i10i30k1.0.-13QXsrzABU [25.05.2018].

¹⁰ Vgl. Speer, 2010, S. 128.

¹¹ Vgl. Kese/Zimmermann, apf 2/2013, BW 9.

¹² Vgl. Kese/Zimmermann, 2013, S. 264.

¹³ Vgl. hierzu komplementär Aufgaben Europakoordinatoren der Städte, Kese/Zimmermann, 2013, S. 269.

¹⁴ Vgl. Kese/Zimmermann, 2013, S. 264.

¹⁵ Vgl. Kese/Zimmermann, 2013, S. 270.

Da die Übergänge zwischen aktiver und passiver Europafähigkeit fließend sind, sollten die beiden Komponenten nicht strikt getrennt voneinander gesehen werden, sondern sich vielmehr ergänzen.¹⁶ Um europäische Vorgaben somit effektiv und effizient implementieren zu können, bedarf es daher nicht vorwiegend spezialisierter europaspezifischer Kenntnisse sondern vielmehr generalistischer Kompetenzen, vor allem der Führungsakteure. Daneben sind in einer Organisation auch bestimmte Rahmenbedingungen notwendig. So bedarf es daher als Grundlage immer bestimmter programmatischer, organisatorischer und personeller Voraussetzungen. Dies setzt jedoch eine aktive strategische Steuerung.¹⁷

2. Strategische Steuerung

2.1 Wesentliche Aufgabenbereiche

Dieser Bedarf an strategischer Steuerung europäischer Themenfelder soll im Folgenden anhand von vier ausgewählten Aufgabenbereichen dargestellt werden. Diese stehen im Zusammenhang mit der Einflussnahme europäischer Vorgaben auf die nationale und subnationale Ebene und sind von wesentlicher Bedeutung für die Europafähigkeit der Landkreise.

Diese Aufgabenbereiche sind im Einzelnen:

- die Akquirierung europäischer Fördermittel,
- die Beratung der kreisangehörigen Gemeinden zu europäischen Themen
- die Interessensvertretung im politischen Mehrebenensystem und
- die Unterhaltung von europaspezifischen Netzwerken.

Akquise europäischer Fördermittel

Gemäß § 1 Abs. 1 LKrO besitzen die Landkreise, wie die Gemeinden, eine finanzielle Eigenverantwortung im Rahmen ihrer Selbstverwaltung und sind gemäß § 2 Abs. 1 LKrO für die Verwaltung aller öffentlichen Aufgaben zuständig, die die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden übersteigen. Dies funktioniert jedoch nur, wenn genügend Einnahmen zur Verfügung stehen. Die Pflicht zur Einnahmehbeschaffung ist für die Landkreise gemäß 49 Abs. 2 LKrO dahingehend geregelt, dass explizit und vorrangig Einnahmen aus „sonstigen Erträgen“ erzielt werden müssen. Hierzu gehören insbesondere Zuschüsse und

¹⁶ Vgl. Hafner/Hermann/Huber/Zimmermann/Kese, 2017, S. 190.

¹⁷ Vgl. Zimmermann, 2018, S. 13 und S. 303.

Zuwendungen, somit auch EU-Fördermittel. Unter Auslegung des Konnexitätsprinzips (Art. 104a Abs. 1 GG), kann zudem gefolgert werden, dass sich die Landkreise im Rahmen ihrer Möglichkeiten, die finanziellen Mittel sichern sollten, die insbesondere zur Finanzierung der übertragenen Aufgaben, somit auch Aufgaben der EU, notwendig sind. Kurzum: die Landkreise sind grundsätzlich zur Fördermittelakquise verpflichtet.¹⁸

Die Beantragung europäischer Fördermittel ist jedoch weit mehr als eine gesetzliche Pflicht zur Einnahmehbeschaffung. Durch die europäische Förderpolitik werden ganz konkret Ziele und Aufgaben der europäischen Union umgesetzt. Die Vertragstreue der Mitgliedstaaten gem. Art. 4 Abs. 3 EUV verpflichtet auch die Kommunen zur Erfüllung und Unterstützung dieser EU-Ziele.¹⁹ Die gewichtigste Aufgabe in diesem Zusammenhang liegt sicherlich gemäß Art. 3 Abs. 3 EUV in der Förderung des *wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts* der Mitgliedsstaaten. Dies wird durch eine gezielte Förderung im Rahmen der Kohäsionspolitik gemäß Art. 174 S. 1 AEUV erreicht. Durch die Strukturförderung ländlicher Regionen, sollen Entwicklungsstände ausgeglichen werden und eine Strukturstärkung bis auf die kommunalen Ebenen erfolgen, da diese oftmals nicht über dieselbe Infrastruktur verfügen wie die urbaneren Regionen.²⁰ Darüber hinaus – und das wird oftmals vergessen – tragen die Kommunen mit der Beantragung und Umsetzung europäischer Fördervorhaben und der damit einhergehenden Öffentlichkeitsarbeit dazu bei, dass europäische Politiken überhaupt von den Bürgern wahrgenommen werden können. Oder anders ausgedrückt: die Kommunen tragen zur Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit bei. Hierdurch kommt den subnationalen Verwaltungen eine Schlüsselfunktion zu, da sie als Legitimationsgaranten der EU wirken, indem sie die Politiken der EU spür- und wahrnehmbar zum Bürger transportieren.²¹

Für die Förderung der ländlichen Regionen in Deutschland sind vor allem die Strukturfonds EFRE²² und ESF²³ von Bedeutung.²⁴ Die Förderpolitik zur Verfolgung ihrer Interessen, lässt sich die EU einiges kosten. Um ein Gespür für die finanziellen Dimensionen zu erlangen sei hier noch kurz erwähnt, dass allein in der Förderperiode 2014-2020 rund 352 Milliarden Euro für die europäische Kohäsionspolitik bereitgestellt worden sind, wovon knapp 30 Milliarden Euro

¹⁸ Vgl. Knorr/Maier/Sannwald/Kese, 2013, S. 353ff.

¹⁹ Vgl. Kese/Müller, 2016, S. 8 f.

²⁰ Vgl. hierzu: Kese/Müller, 2016, S. 65.

²¹ Siehe hierzu ausführlich: Kese/Zimmermann, 2012, S. 296-312.

²² = Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung.

²³ = Europäischer Sozialfonds.

²⁴ Vgl. Europäische Kommission, 2015, S.8.

auf das im Vergleich zu anderen EU-Ländern verhältnismäßig weit entwickelte Deutschland entfallen.²⁵ Inwiefern man sich auf kommunaler Ebene jedoch seiner Verantwortung und Rolle gegenüber Europa bewusst ist, kann jedoch gerade mit Blick auf die Akquirierung europäischer Fördermittel aus diesen beiden Töpfen bezweifelt werden. So mussten die Verfasser bei einer Auswertung²⁶ der Strukturfonds EFRE und ESF während der laufenden Förderperiode feststellen, dass derzeit lediglich ca. ein Drittel der ausgeschütteten Fördermittel von öffentlichen Institutionen des Landes und der Kommunen beansprucht werden. Der weitaus größere Anteil der Fördermittel wird derzeit durch private Unternehmen, Einrichtungen und Institutionen abgerufen. Darüber hinaus mussten wir hinsichtlich der Fördermittelakquise gerade auf der kommunalen Ebene weitere, gravierende Unterschiede feststellen. So ergab ein differenzierter Blick, dass von den 1101 Gemeinden in Baden-Württemberg es gerade die größeren und urbaneren Gebiete sind, welche sich einen Großteil der europäischen Fördermittel sichern. So entfällt bereits jetzt schon mehr als die Hälfte der ausgeschütteten Fördermittel auf eine der 9 Großstädte in Baden-Württemberg mit mehr als 100 000 Einwohnern. Die Schlusslichter in der Fördermittelakquise bilden die 35 Landkreise, sowie die kleineren Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern. Auf diese entfällt gemeinsam nicht einmal ein Viertel der ausgeschütteten Fördermittel, obwohl dort knapp die Hälfte aller Bürger Baden-Württembergs lebt. Angesichts der eingangs beschriebenen Rechtszusammenhänge impliziert dies eine gravierende Pflichtverletzung der ländlichen Regionen und kleinen Gemeinden und steht im krassen Widerspruch zu den europäischen Vorgaben und Zielen, welche ja insbesondere eine Förderung dieser Regionen vorsieht.

Was bedeutet dies alles aber nun für die Europaarbeit der Landkreise?

Die Akquirierung europäischer Fördermittel stellt eine der wesentlichsten Aufgaben zur Erfüllung der europäischen Kohäsions- und Förderpolitik dar. Sie zielt grundsätzlich auf die Strukturförderung ländlicher Regionen ab und trägt zur Weiterentwicklung dieser bei. Darüber hinaus wird durch die Durchführung von europäischen Förderprojekten, EU Politik auf kommunaler Ebene überhaupt erst wahrnehmbar, weswegen Kommunen eine Schlüsselfunktion als Legitimationsgaranten der EU einnehmen. Untermauert wird die Notwendigkeit zur Akquirierung europäischer Fördermittel zudem durch die gesetzlich

²⁵ Vgl. BMWi, 2017, S.2.

²⁶ Vgl. hierzu Begünstigtenverzeichnisse ESF, <https://www.esf-bw.de/esf/service/liste-der-vorhaben/> [25.05.2018] und EFRE, <https://efre-bw.de/datenbank-beguenstigte-vorhaben/> [25.05.2018].

verankerte grundsätzliche Verpflichtung der Kommunen zur Fördermittelakquise. Diese wird jedoch insbesondere von den Landkreisen und kleinen Kommunen sträflich vernachlässigt, denn die Fördermittelakquise erscheint nach aktuellen Erhebungen gravierend unzureichend. Um all diesen Begebenheiten und Anforderungen begegnen zu können bedarf es deshalb der strategischen Steuerung. Oder anders ausgedrückt: nur durch die bewusste Steuerung und Bearbeitung des Aufgabenbereichs Fördermittelakquise kann auf kommunaler Ebene zielführend und rechtskonform gearbeitet werden.

Beratung der kreisangehörigen Gemeinden

Die unzureichende Akquise europäischer Fördermittel durch kleine Kommunen weist auf einen weiteren Aufgabenbereich der Europaarbeit der Landkreise hin. So erscheint nachvollziehbar, dass kleinen kreisangehörigen Gemeinden die aufwendige und komplexe Fördermittelakquise schwerer fällt, als größeren Verwaltungseinheiten. Verfügen kleinere Gemeinden in der Regel doch über eine geringere Personalausstattung und damit einhergehend fehlenden Wissens, fehlenden Kompetenzen und fehlender Informationskanäle.²⁷ Es ist davon auszugehen, dass dieses Missverhältnis wesentlich dazu beiträgt, dass bestehende Fördermöglichkeiten seitens kleinerer Gemeinden nicht wahrgenommen werden.

Dabei beschränken sich diese personellen Hemmnisse nicht nur auf die Akquise europäischer Fördermittel. Vielmehr kann angenommen werden, dass es den kleineren kreisangehörigen Gemeinden grundsätzlich schwerer fällt, komplexe europäische Vorgaben nachvollziehen, geschweige denn sich darauf einstellen zu können. So könnten beispielsweise die Vorgaben im Rahmen der europäischen Beihilfenregelungen kleine Gemeinden leicht überfordern und dabei gleichzeitig vor gravierende Probleme stellen. Eine fälschlich gewährte Beihilfe an ein örtliches Unternehmen würde in diesem Fall nicht nur eine rechtswidrige Handlung darstellen, vielmehr könnte diese ebenso dazu führen, dass die Gemeinde in Haftung treten, oder einen wesentlichen Image- und Vertrauensverlust hinnehmen muss.

Wie eingangs erwähnt ist der Gesetzgeber der eingeschränkten Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden insofern begegnet, als dass er gem. § 2 Abs. 1 der LKrO für Baden-Württemberg, die Landkreise grundsätzlich dazu verpflichtet die kreisangehörigen

²⁷ Vgl. Hafner/Hermann/Huber/Zimmermann/Kese, 2017, S. 189.

Gemeinden in allen Belangen, welche die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden übersteigt, zu beraten. Aufgrund der hohen Betroffenheit und den potentiell weitreichenden Folgen, welche ein rechtswidriges Handeln mit sich bringen kann, ist davon auszugehen, dass deswegen eine große Abhängigkeit der kreisangehörigen Gemeinden von der Beratungsleistung der Landkreise besteht.

Dabei ist jedoch grundsätzlich auch zu berücksichtigen, dass diese Beratungsleistung in zwei Formen erfolgen kann: Einerseits passiv, indem die Beratungsleistung abwartend erfolgt und lediglich Anfragen der kreisangehörigen Gemeinden bearbeitet und beantwortet werden. Andererseits kann die Beratungsleistung jedoch auch aktiv erfolgen, indem seitens der Landkreise potentielle Problemfelder, von welchen die kreisangehörigen Gemeinden betroffen sein könnten, vorausschauend und aufsuchend an diese herangetragen und eine Beratungsleistung bei Bedarf angeboten wird. Vor allem in europäischen Angelegenheiten kann angenommen werden, dass die kreisangehörigen Gemeinden, welche im Vergleich zu den Landkreisen nicht explizit über Europabeauftragte verfügen, ebenfalls nicht über die notwendigen Informationskanäle und somit das Wissen verfügen, von sich aus einschätzen zu können, weswegen sie beraten werden müssten. Anfragen an die Landkreise zu stellen erscheint den kreisangehörigen Gemeinden somit eventuell nicht notwendig, da diese schlicht nicht wissen, „was“ sie fragen sollten. Von daher muss eine Beratungsleistung der Landkreise aktiv erfolgen – zumindest dergestalt, als dass eine Sensibilisierung zu potentiellen Problemfeldern und somit ein themenspezifisches Problembewusstsein bei den kreisangehörigen Gemeinden geschaffen werden kann.

Für die Europaarbeit der Landkreise kann somit festgehalten werden, dass die Beratung der kreisangehörigen Gemeinden ein weiteres Aufgabenfeld darstellt, welches der strategischen Steuerung bedarf.²⁸

Interessensvertretung im europäischen Mehrebenensystem

Die behandelten Aufgabenbereiche Akquirierung europäischer Fördermittel und die Beratung der kreisangehörigen Gemeinden sind unmittelbare Folgen der durch das Subsidiaritätsprinzip erfolgten Aufgabenübertragung durch die EU, den Bund und das Land. Sie können als Beispiele

²⁸ Vgl. Hafner/Hermann/Huber/Zimmermann/Kese, 2017, S. 189.

gesehen werden, inwiefern sich europäische Vorgaben auf kommunaler Ebene niederschlagen und mit welcher hohen Anforderungen diese einhergehen.

Diese Aspekte führen uns zum nächsten Aufgabenbereich, welcher in der Europaarbeit der Landkreise zu berücksichtigen ist. Denn das europäische Mehrebenensystem ist, wie jedes demokratische System, von der Partizipation und Einmischung ihrer Akteure abhängig. So stellt die Interessensvertretung einen weiteren systemimmanenten Aufgabenbereich dar, welcher in der Europaarbeit der Landkreise beachtet werden sollte.²⁹ Sei es um schwer realisierbare Vorgaben frühzeitig zu problematisieren und um entsprechende Erleichterungen zu kämpfen, oder auch ganz aktiv bei der Gestaltung von EU-Politik mitzuwirken und die Interessen der europäischen Bürgerschaft an die entscheidungsrelevanten Ebenen zu leiten.³⁰

Die EU als ein System der repräsentativen Demokratie ist dafür außerordentlich offen und transparent gestaltet worden. Dies bietet allen Akteuren Einflussmöglichkeiten auf die gesetzgebenden Instanzen und das kommt nicht von ungefähr: denn nur wenn die Bürger der EU und die EU-rechtvollziehenden Ebenen aktiv an der Gestaltung des Mehrebenensystems EU mitwirken, kann EU-Politik legitimiert werden und in der Umsetzung vor Ort auf Akzeptanz stoßen.³¹

Zum Aufgabenbereich der Interessensvertretung im politischen Mehrebenensystem kann deshalb zusammenfassend festgehalten werden, dass die EU Einflussmöglichkeiten für alle Akteure – insbesondere auch für jene auf der kommunalen Ebene – geschaffen hat und auch auf kommunaler Ebene eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung innehaben. Denn aufgrund der hohen Anforderungen, welche mit einer Vielzahl europäischer Vorgaben einhergehen, kann lediglich die Interessensvertretung an die nächsthöhere Ebene dazu beitragen, dass Rahmenbedingungen geschaffen werden, welche zur Bewältigung dieser

²⁹ Schneider/ Kese, 2011, BW S. 57-64.

³⁰ Inwiefern sich Einzumischen lohnt, kann am Beispiel der EU-Konzessionsrichtlinie zur Wasserversorgung dargestellt werden: so sollte im Rahmen dieser Konzessionsrichtlinie nach den Vorstellungen der Kommission im Jahre 2013 die Privatisierung der Wasserversorgung einer Kommune durch eine europaweite Ausschreibung standardisiert werden, um Miss- und Vetternwirtschaft entgegenzuwirken. Diese Pläne jedoch, stießen auf vehementen Widerstand und führten zu einer öffentlichen Petition mit über 1,8 Millionen Unterzeichnern. Hintergrund hierfür war die Befürchtung, dass durch die Wasserkonzession eine „Zwangsprivatisierung durch die Hintertür“ erfolge und Wasser vom öffentlichen Gut zu einer Ware und Quelle finanzieller Gewinne werden könnte. Diese – erste – europäische Initiative, zeigte mittels des erzeugten öffentlichen Drucks Wirkung, indem die Kommission die Wasserversorgung von der umstrittenen Konzessionsrichtlinie wieder herausnahm.

³¹ Vgl. Kese/Zimmermann, 2012, S. 296-312.

Vorgaben beitragen. Dabei kann ebenso festgehalten werden, dass die Legitimität von EU-Politik von der Teilhabe ihrer Akteure (und deren Interessensvertretung) abhängig ist. Auch die Landkreise sind hier der eigenen Glaubwürdigkeit und Legitimation wegen gefragt.

Unterhaltung von europaspezifischen Netzwerken

Die bislang bearbeiteten Aufgabenbereiche Akquirierung europäischer Fördermittel, die Beratung der kreisangehörigen Gemeinden und die Interessensvertretung sind davon gekennzeichnet, dass mit einer Vielzahl an unterschiedlichen Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen zusammengearbeitet werden muss, um bestehenden europäischen Vorgaben überhaupt gerecht werden zu können. Dies, sowie der Umstand, dass europarechtliche Vorgaben zumeist durch komplexe und vielschichtige Zusammenhänge gekennzeichnet sind, ist die Unterhaltung europaspezifischer Netzwerke ein wesentlicher weiterer Erfolgsfaktor von Europaarbeit.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass formale und informelle Netzwerke zur Kooperation und Information sowohl innerhalb als auch außerhalb der eigenen Verwaltungseinheit ausgebildet und gepflegt werden müssen. So gilt es z.B. Kontakte auf Landes- und Bundesebene zu pflegen, um sich über die eigenen Aufgabenerfüllung abstimmen zu können, oder Interessensvertretung aktiv nach außen tragen zu können.³² Förderprogramme oder weitreichende europäische Vorgaben gilt es darüber hinaus auch auf EU Ebene zu verfolgen und sich möglichst frühzeitig über Informationsnetzwerke oder bestehende Veröffentlichungen zu erschließen.

Auch sollten selbstverständlich Kontakte zu den unterschiedlichen kreisangehörigen Gemeinden gepflegt werden. Sei es um der bestehenden Beratungsverpflichtung nachkommen zu können, über bestehende Fördermöglichkeiten zu informieren, oder z.B. Stimmungsbilder zu bestehenden europäischen Vorhaben einzuholen, welche im Rahmen der Interessensvertretung weitertransportiert werden müssten.

So erschließt sich leicht, dass die Unterhaltung von europaspezifischen Netzwerken einen entscheidenden Faktor für die kommunale Europafähigkeit darstellt: lassen sich europäische Vorgaben doch zumeist nur durch Netzwerkarbeit überhaupt erfüllen.³³ Ohne Systeme der Information und der Kooperation ist es nicht möglich, sich an europäischen Vorgaben und

³² Vgl. Hafner/Hermann/Huber/Zimmermann/Kese, 2017, S. 188f.

³³ Vgl. Knorr/Maier/Sannwald/Kese, 2013, S. 353ff.

Vorhaben zu beteiligen. Somit gilt die kommunale Netzwerkarbeit ganz allgemein auch als wesentlicher Baustein für Beteiligung. Zweifelsohne kann die Unterhaltung von europaspezifischen Netzwerken deshalb als ein weiterer bedeutsamer Aufgabenbereich der Arbeit der Europabeauftragten der Landkreise gesehen werden, welcher nicht zuletzt aufgrund seiner Vielschichtigkeit und vielfältigen Möglichkeiten und Formen der Vernetzung einer strategischen Steuerung bedarf.³⁴

2.2 Notwendigkeit einer koordinierenden Stelle

Bis hierher konnte dargelegt werden, dass eine theoretische Notwendigkeit der Veränderung des Verwaltungshandelns der Landkreise und Kommunen in der Wahrnehmung von Europaaufgaben durch strategische Steuerung gegeben ist. Diese Veränderung der Organisation und des daraus abgeleiteten Personaleinsatzes muss so erfolgen, dass strategisches Verwaltungshandeln zu Europafähigkeit führt. Hieraus ergibt sich folglich ein Analysebedarf, um zu klären, wer in der Organisation in Frage kommt, die bisher aufgeführten Aufgaben zu erledigen sowie effizient EU-induzierte Aufgaben zu erkennen und wahrzunehmen.

In Baden-Württemberg haben wir es diesbezüglich mit zwei Funktionsbezeichnungen zu tun, die diese Aufgaben gewährleisten sollen. Auf kommunaler Ebene wird die Person, die EU-induzierte Aufgaben wahrnimmt sowie EU-spezifisches Monitoring betreibt „Europakoordinator“ genannt. Auf Landkreisebene wird die gleiche Funktion als „Europabeauftragter“ bezeichnet. Anhand dieser Begriffsdefinitionen könnte angenommen werden, dass in Landkreisen nicht koordiniert wird. Dies ist natürlich nicht der Fall. Es ist auch nicht davon auszugehen, dass anhand der Begrifflichkeiten auf eine unterschiedliche Funktion geschlossen werden kann. Hier geht es lt. eines Mitglieds der AG-Europabeauftragte Baden-Württemberg lediglich um eine begriffliche Abgrenzung zwischen Kommunen und Landkreisen. Der Fokus liegt folglich nicht auf dem Wortverständnis, sondern auf der zu erfüllenden Aufgabe. Daher wird im Folgenden aufgezeigt, welche Rolle ein Europabeauftragter / Europakoordinator als Steuerungsakteur in kommunalen Verwaltungen einnehmen sollte. In dieser Arbeit wird der Terminus „Europabeauftragter“ genutzt.

³⁴ Vgl. Hafner/Hermann/Huber/Zimmermann/Kese, 2017, S. 188f.

Rolle des Europabeauftragten

Ein Europabeauftragter sollte ein Spezialist für Europa sein. Der Europabeauftragte muss die Verfasstheit sowie die Wirkungsweise der Europäischen Union kennen. Er sollte sowohl das Gesetzgebungsverfahren als auch die Strategien der Europäischen Union beherrschen und verfolgen. Gleichzeitig sollte er in der Lage sein, die nationalen Entwicklungen und Auswirkungen im Rahmen der EU-Politik im Auge zu behalten. Jedoch reicht es nicht aus, wenn der Europabeauftragte lediglich über sehr gute Kenntnisse der Europäischen Union verfügt. Ebenso muss er die Aufgaben, Funktionen und Strategien seines Landkreises kennen. Ferner muss er die stark EU-induzierten, wie auch weniger durch EU-Themen tangierten Bereiche seines Hauses kennen und wissen, welche Bereiche wann eine EU-induzierte Relevanz entwickeln. Damit der Europabeauftragte dieser Funktion gerecht werden kann, muss er folgende Rollen einnehmen und genau wissen, welche Auswirkungen die aktuelle sowie die geplante EU-Politik auf seinen Landkreis hat, wie die Arbeit des Landratsamtes auf diese Auswirkungen ausgerichtet und ob diese für den Landkreis genutzt werden können, oder ob Gegensteuerungsmaßnahmen erforderlich sind.

So hat der Europabeauftragte eine Rolle als „Filter“, da er unter den facettenreichen EU-Angelegenheiten diejenigen identifizieren muss, die für seinen Landkreis von Bedeutung sein können. In Rahmen dieser Tätigkeit ist er für das Landratsamt und dessen Fachabteilungen auch als „Übersetzer“ aktiv, da er den betroffenen Fachabteilungen EU-Themen zielgruppenspezifisch kommunizieren muss. Europa soll somit verständlich gemacht werden und nicht das auf den ersten Blick undurchsichtige Gebilde bleiben.

Als weiteres Kriterium für den Europabeauftragten lässt sich seine Funktion als „aktive Schnittstelle“ anführen. Der Europabeauftragte dient hier aber nicht nur als Schnittstelle des Landkreises zur fern erscheinenden Europapolitik. Er muss genaue Kenntnis davon haben, welche Bereiche im Landratsamt bei welchen EU-Themen miteinander korrespondieren, sodass er diese im Bedarfsfall entsprechend zusammenführen kann. Dadurch lässt sich eine Doppelbearbeitung durch einzelne Fachabteilungen verhindern und ein effizienteres Arbeiten gewährleisten. So werden Prozesse besser aufeinander abgestimmt. Dadurch ist er gleichzeitig ein „Lotse“, da er nicht nur die erforderlichen Fachabteilungen zusammenbringt, sondern diesen auch die sie betreffenden Themen kommuniziert. Daraus resultiert, die Rolle als „interner Vernetzer“ des Europabeauftragten. Da darüber hinaus eine

verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Akquise von Fördermitteln aus den ESI-Fonds der EU besteht, muss der Europabeauftragte auch die Förderprogramme der EU kennen und als Verbindungsstelle zu den Fachabteilungen seines Landratsamtes fungieren, zum Beispiel als Mittler zwischen Wirtschaftsförderung und dem Bereich Soziales.

Auch nach außen muss sich der Europabeauftragte vernetzen, nämlich mit den Europabeauftragten der anderen Landkreise, was ihn zu einem "externen Vernetzer" macht. Nur so besteht die Möglichkeit, in einem größeren Verbund den eigenen Spitzenverband, oder den Landkreistag frühzeitig bzgl. Entwicklungen zu sensibilisieren und ggf. die Notwendigkeit einer Reaktion aufzuzeigen. Ferner wird es dem Europabeauftragten nicht im Detail möglich sein, stets sämtliche Publikationen der EU in Gänze rechtzeitig zu erfassen. Das kann aber durch Informationsnetzwerke effizient gemanagt werden. Der Europabeauftragte muss daher alle in Frage kommenden Formen der Interessensvertretung des Landkreises kennen und gezielt Netzwerke aufbauen, unterhalten und aufrechterhalten. Folglich muss er über Lobbying-Kenntnisse verfügen und bei Bedarf über seine Netzwerke die Wege finden, die am geeignetsten für gezieltes Lobbying sind.

Somit muss der Europabeauftragte nicht nur Entwicklungen beobachten, sondern diese auch analysieren und erkennen, ob Gegensteuerungsmaßnahmen erforderlich sind oder ob momentane Entwicklungen in der EU vielleicht positiv in seinem Landkreis wirken können. Das macht ihn auch zu einem "reagierenden Beobachter". So entwickelt er im Bedarfsfall Lösungsstrategien und überlegt, auf welche Stellen er in seinem Handlungsfeld oder Netzwerk einwirken könnte. Da der Europabeauftragte nicht für seinen Landkreis sprechen bzw. diesen nicht neben dem Landrat repräsentieren kann, braucht er außerdem eine gute Beziehung zu diesem, mit dem er einen vertrauenswürdigen Umgang pflegen sollte. So kann er als dessen "Berater" fungieren und mit ihm gemeinsame Strategien entwickeln, so dass der Landrat diese gemeinsam entwickelten Strategien unterstützen oder nutzen kann.

Hierzu muss er den Landrat umfassend mit Informationen versorgen. Diese informierende und beratende Funktion bleibt natürlich nicht nur dem Landrat vorbehalten. Auch die Fachabteilungen und die Pressestelle müssen mit Informationen versorgt und ggf. in europäischen Angelegenheiten beraten werden. Und die Tatsache, dass die Landkreise auch eine beratende Funktion gegenüber ihren kreisangehörigen Gemeinden haben, begründet die Rolle als "externer Berater" des Europabeauftragten. Der Europabeauftragte sollte auch hier

als "Mittler" dienen, um beispielsweise bei Fragen zur Fördermittelakquise zu beraten, oder den Kontakt zur entsprechenden, damit befassten Fachabteilung seines Landkreises, wie z.B. der Wirtschaftsförderung, herstellen. Er sollte also in Anlehnung an den einheitlichen Ansprechpartner im Rahmen der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie als zentrale Anlaufstelle für die kreisangehörigen Gemeinden in EU-Angelegenheiten dienen. Auch sollte er in der Lage sein zu erkennen, wenn mehrere Gemeinden ähnlich Projekte verfolgen, um diese gegebenenfalls zusammenzubringen.

2.3 Untersuchungsdesign und Untersuchungsergebnisse

Um den aktuellen Stand sowie die Notwendigkeit strategischer Steuerung zur Steigerung der Europafähigkeit in den Kommunen zu ermitteln, wurden fünf Landratsämter in Baden-Württemberg ausgewählt, um die dortigen Europabeauftragten zu befragen. Dies stellt den Untersuchungsgegenstand dar. Die Europabeauftragten wurden ausgewählt, weil Ihnen eine strategische Rolle bei der Implementation europäischer Politiken vor Ort zukommt. Ebenso ist ihre Rolle auch bei der etwaigen Nichtumsetzung europäischer Politiken zentral. Die Verfasser führten hierzu fünf qualitative Befragungen (Experteninterviews)³⁵ im Zeitraum zwischen Mai und August 2017 in exemplarisch ausgewählten Landkreisen durch.

Das sind die Landkreise Rhein-Neckar, Böblingen, Biberach, Ludwigsburg und Tübingen. Der Fokus der Experteninterviews lag auf der Erforschung des Vorhandenseins strategischer Steuerung. Hierbei wurde darauf geachtet, dass der Heterogenität des Feldes Rechnung getragen wird. Konkret heißt das, dass Landkreise gewählt wurden, die unterschiedliche Attribute aufweisen. Das sind insbesondere strukturelle Besonderheiten, wie nachfolgend aufgezeigt.

Strukturelle Besonderheiten

Bei der Auswahl der Landkreise wurde darauf geachtet, dass sowohl urbane als auch ländlich geprägte Regionen vertreten sind. So wurden zwei sehr kleine und kleine Landkreise gewählt, in denen zum Teil lediglich eine kreisangehörige Gemeinde mit über 20.000 Einwohnern liegt, daneben wurden zwei Landkreise gewählt, die sehr groß sind. Ausgangspunkt dieser Überlegung war u.a., die Beratungsleistung gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden, bezogen auf die Anzahl der Kommunen unter 20.000 Einwohnern. Hiervon erhofften sich die

³⁵ Vgl. Diekmann, 2008, S. 438.

Verfasser eine Erkenntnis darüber, ob die quantitative Beratungsleistung proportional mit der Anzahl an kleinen kreisangehörigen Kommunen korrespondiert (also steigt), da in diesen die personellen Voraussetzungen für eine effektive wie effiziente Europaarbeit nicht vorhanden sind.³⁶ Auch wurde die „organisatorische Abbildung“ der Stelle des Europabeauftragten beachtet, da hiervon auf Effizienz geschlossen werden kann, worauf in Kapitel 5 eingegangen wird. Ein weiteres Augenmerk war die wirtschaftliche Situation in den Landkreisen. So wurden auch Landkreise berücksichtigt, deren Wirtschaftskraft hoch ist. Das erkenntnisleitende Interesse lag hier darin, ob und wenn ja, wie die Wirtschaftskraft mit der verfassungsmäßigen Verpflichtung korrespondiert, EU-Fördergelder abzurufen. Als weiteres Auswahlkriterium galt, wie sich die Landkreise, bezogen auf die Verpflichtung zu einer proeuropäischen Grundhaltung im Kontext des Loyalitätsprinzips gegenüber der Europäischen Union hierzu auf ihren Webseiten positionieren.

Nach Meinung der Verfasser kann anhand dieser exemplarisch ausgesuchten Landkreise der Grad der europainduzierten Politikimplementation aufgezeigt und auf das gesamte Bundesland übertragen werden, da diese Landkreise einen Querschnitt an ländlichen und urbanen Regionen abbilden und eine große Anzahl an kreisangehörigen Kommunen unter 20.000 EW repräsentieren. Für die Untersuchung wurde unterstellt, dass die Landkreise ihrer verfassungsrechtlichen Pflicht der Fach- und Rechtsaufsicht nachkommen und die kreisangehörigen Gemeinden bei europabezogenen Aufgaben unterstützen und somit EU-Loyalität repräsentieren. Zum anderen wurde andersherum unterstellt, dass die kreisangehörigen Gemeinden entweder in der Lage sind, das eigene Handeln europakonform auszurichten, oder aktiv an die Landkreise zu kommunizieren, wenn dies nicht der Fall ist und Beratung einfordern.

Vorbereitung

Aufgrund der bis hierher dargestellten strategischen Bedeutung der Europabeauftragten, wurde dieser Personenkreis als Zielgruppe festgelegt und als Experten ausgewählt. Die Kontaktaufnahme gestaltete sich aber schwierig, denn die jeweiligen Europabeauftragten waren auf den Internetseiten der Landratsämter nicht oder nicht leicht ausfindig zu machen. Ferner stellte sich bei der Vorbereitung der Interviews heraus, dass die angefragten und mit dem Expertenstatus attribuierten Europabeauftragten ggf. nicht über Expertenwissen

³⁶ Vgl. Schächtelin, S.157 ff.

verfügen. So gab ein angefragter Europabeauftragter im Vorfeld an, dass er keine fundierten Angaben zum Thema machen könne. Dies führte zur Frage, was ein Experte überhaupt ist. Ein Expertenstatus kann z.B. formaler Natur sein, aufgrund Praxiserfahrung oder der aktuellen beruflichen Position entstehen.³⁷ Ein Expertenstatus aufgrund beruflicher Position kommt durch Zuschreibung zustande, die berufliche Position strahlt demnach auf den Rolleninhaber aus. Die Definition des Expertenstatus fand im vorliegenden Fall anhand der beruflichen Position der Interviewpartner statt und war demnach formaler Natur. Gemäß der zuvor definierten Rolle eines Europabeauftragten waren daher diese Personen in den Landkreisen als Experten zu befragen.

Durchführung

Nachdem die formalen Kriterien geklärt waren, konnten die Experteninterviews durchgeführt werden. Diese wurden alle zu zweit mittels eines selbstkonstruierten Interviewleitfadens durchgeführt und dauerten eine bis anderthalb Stunden. Der hierzu verwendete strukturierte Interviewleitfaden wurde nach den oben benannten zentral ermittelten Kategorien entworfen und enthielt relevante Aspekte, die während der Interviews abzufragen waren, um Vergleichbarkeit sicherzustellen. Die Auswertung der Interviews erfolgte mittels strukturierter Inhaltsanalyse, anhand der oben benannten Kategorien. Auf diese Weise wurde ermittelt, ob eine strategische Ausrichtung der Landkreise vorliegt.

Untersuchungsergebnisse

Es wurden die oben näher erläuterten Indikatoren Fördermittel, Beratung kreisangehöriger Gemeinden, Netzwerkarbeit und Interessenvertretung untersucht. Um diese Indikatoren genauer zu untersuchen, wurden wiederum Kategorien gebildet, die die Ausprägung des jeweiligen Indikators abbilden zu können. Die Bewertungsspanne lag zwischen sehr stark, stark, mittel, schwach und sehr schwach.

Das Wissen um EU-Fördermittel reicht in den untersuchten Landkreisen von sehr stark bis sehr schwach. Teilweise wurden alle Fördermöglichkeiten auf EU-Ebene sowie Förderquellen des Bundes und des Landes benannt, die alternativ zu EU-Fördermitteln in Frage kommen. Teilweise ist breites Wissen in den untersuchten Landkreisen vorhanden, jedoch spielt sich vieles in den Fachämtern ab, ohne dass der Europabeauftragte darüber Kenntnis hätte. Bei

³⁷ Vgl. Döring/Bortz, 2015, S. 375; vgl. Meuser/Nagel, 1991, S. 442 ff.

den dezentral in den Fachämtern beantragten Fördermitteln, wie z.B. ESF und LEADER, war bei den Europabeauftragten nicht bekannt, ob die Anträge Erfolg hatten und in welcher Höhe Fördermittel akquiriert wurden. Auch die Kompetenzen in der Akquise von Fördermitteln reichten von sehr stark bis sehr schwach. Bei den als sehr schwach eingeschätzten Landkreisen waren weder Kenntnisse der Abwicklung von Fördermittelakquise vorhanden noch erfolgt eine strategische Einschätzung des Bedarfs. Zum Teil werden punktuell Fördermittel z.B. im Bereich ELER beantragt. Zum Teil werden von der Stelle des Europabeauftragten keinerlei Fördermittel beantragt. In diesem Zusammenhang wurde von einem der untersuchten Landkreise geäußert, dass man auf EU-Gelder nicht angewiesen sei. Häufig wurden Fördergelder hauptsächlich direkt in den Fachämtern beantragt. Wer in den Fachämtern aber dafür verantwortlich ist und wie erfolgreich diese Mittel abgerufen werden, war den Europabeauftragten nicht bekannt. Hieraus kann auf eine mangelnde hausinterne Vernetzung geschlossen werden. Teilweise wird bei der Akquise von Fördermitteln auf Unterstützung durch Beratungsinstitute zurückgegriffen, da die vorhandenen Leitfäden als unzureichend erachtet werden und die Antragstellung als sehr komplex eingeschätzt wird. Die als stark eingeschätzten Landkreise waren in der praktischen Akquise sehr erfolgreich. Ein Landkreis gab an, in der aktuellen Förderperiode einen zweistelligen Millionenbetrag akquiriert zu haben. Leitfäden und Informationen der EU wurden in diesem Fall intensiv genutzt.

Im Fokus der Befragung stand die Frage der Wahrnehmung einer Beratungstätigkeit für die kreisangehörigen Gemeinden. Die Beratungsleistung lässt sich anhand der Qualität (Beratungskompetenz) und der Quantität der Beratungsleistungen ableiten. Auch hier wurde untersucht, ob geregelte Prozesse zur Beratung der kreisangehörigen Gemeinden bestehen, wie z.B. in Form von Leitbildern oder Leitfäden. Diese ließ sich auch durch die Abfrage bewerten, ob die Landkreise mit Anfragen für Beratungen konfrontiert werden. In den fünf befragten Landkreisen schilderten alle Europabeauftragten, dass Beratungsleistungen von kreisangehörigen Gemeinden selten oder gar nicht in Anspruch genommen werden. Der Bedarf an Unterstützung von Seiten der kreisangehörigen Gemeinden wurde teilweise generell bezweifelt. Zwei der untersuchten Landkreise erklärten, dass die kreisangehörigen Gemeinden keinen Bedarf an Beratung hätten, da die Gemeinden selbst über ein ausreichendes Wissen und Kompetenzen verfügen. Die Europabeauftragten haben daher grundsätzlich ihre Aufgabe nicht in der Beratung der Gemeinden gesehen. In der Mehrzahl der befragten Landkreise findet keine Beratung statt. Wenn Beratungen erfolgten, lag dies am

besonderen Engagement der Europabeauftragten, die aktiv auf die Gemeinden zugehen und Beratung anbieten.

Der Aufgabenbereich Interessenvertretung hatte in den befragten Landkreisen eine sehr unterschiedliche Gewichtung. Die Wahrnehmung und Vertretung von Interessen des Landkreises wurde größtenteils nicht als Aufgabe der Europabeauftragten wahrgenommen. Die Interessenvertretung wird teilweise auf die politische Ebene delegiert und nicht als eigener Aufgabenbereich gesehen. Somit wird auch der eigenen Rolle keine ausreichende Bedeutung beigemessen. Nur in einem der befragten Landkreise wurde die Interessenvertretung als fester Bestandteil des eigenen Handlungsfeldes beschrieben. Dort wurde auch eine Vernetzung in das Europabüro in Brüssel geschildert. Die Vertretung der Interessen der Gemeinden im eigenen Landkreis wird von den meisten Europabeauftragten ebenfalls nicht als Aufgabe gesehen. Nur in seltenen Fällen sucht man Kontakt zu den EU-Abgeordneten des Wahlkreises. Tendenziell zeichnete sich also kein Bewusstsein für die Bedeutung einer Interessenvertretung ab. Die Notwendigkeit Rechtssetzungs- und Politikprozesse, bezogen auf den eigenen Landkreis, zu beobachten und zu versuchen, diese gezielt im eigenen Sinne zu beeinflussen, wird von den meisten Europabeauftragten nicht als Auftrag begriffen.

Europäische Netzwerkarbeit bedeutet insbesondere den Aufbau von eigenen formellen und informellen Netzwerken. Deswegen wurde im Aufgabenbereich der europäischen Netzwerkarbeit insbesondere auf den Aufbau von Netzwerken Wert gelegt. Der selbstständige Aufbau eines aktiven „Informations-Netzwerkes“, in dem auch mit hierarchisch höheren Mitgliedern über europaspezifische Themen der Austausch gesucht werden kann, fand nur in einem der befragten Landkreise statt. Die Mehrzahl der befragten Europabeauftragten hatte entweder kein eigenes Netzwerk oder es wurde auf bereits existierende unspezifische Netzwerke ohne einen konkreten Europabezug verwiesen. Als positiv zu bewerten ist die Rückmeldung aller befragten Europabeauftragten, dass sie an den Treffen der EU-Beauftragten des Landkreistages teilnehmen und von diesem Netzwerk zu profitieren. Einschränkend ist festzustellen, dass die regelmäßige Teilnahme an diesem Treffen auf Grund von fehlenden zeitlichen Ressourcen nicht von allen befragten Landkreisen sichergestellt werden konnte. Ein Netzwerk in das die kreisangehörigen Gemeinden einbezogen werden, wurde von keinem der befragten Landkreise benannt.

Im Durchschnitt lässt sich in allen untersuchten Aufgabenbereichen nur eine schwache Ausprägung feststellen. Eine strategische Ausrichtung ist in keinem der untersuchten Aufgabenbereiche erkennbar.

2.4 Handlungsfelder

Damit europäische Angelegenheiten effektiv und effizient ausgeübt werden können, müssen die programmatischen, organisatorischen und personellen Voraussetzungen erfüllt sein.³⁸ Diese gestufte Herangehensweise, beginnend bei der Programmatik, dann die Betrachtung der Organisation und zum Schluss die Beschäftigung mit dem Personal ist im Rahmen der Abhängigkeit der einzelnen Handlungsfelder so wesentlich. Wenn der jeweilige Landkreis diese Reihenfolge befolgt und die nachgelagerten Handlungsfelder entsprechend berücksichtigt, kann von strategischer Steuerung gesprochen werden. Das Ziel der strategischen Steuerung ist die Effektivitätserreichung in der Implementationsphase.³⁹ Die Handlungsfelder der strategischen Steuerung - Programmatik, Organisation und Personal - bilden das Akronym „POP“. Da POP kein starres Gebilde ist, hat das zuletzt betrachtete Personal natürlich auch wiederum im Rahmen einer Rückkoppelung Einfluss auf die Organisation und die Programmatik. Planungen im Rahmen der Programmatik erfolgen nicht im luftleeren Raum; es sind auch hier die Abhängigkeiten zur Organisation und zum Personal zu berücksichtigen und an die gegebenen Verhältnisse anzupassen. Die Handlungsfelder sind folglich stets anzupassen, sofern die tatsächlichen Verhältnisse dies erfordern. Durch eine an den jeweiligen Landkreis angepasste Ausrichtung mittels POP soll somit eine strategische Steuerung erfolgen, durch die die erforderliche Europafähigkeit erzielt werden kann.

Programmatik

Die Programmatik gibt den Rahmen für die Anpassung der Organisation und des Personals zur Erreichung der programmatischen Ziele, d.h. die Ziele müssen zielorientiert umgesetzt werden.⁴⁰ Sie ist beispielsweise in Normen, Vorschriften, Strategien, Leitbildern oder geregelten Prozessen manifestiert.⁴¹ Die Programmatik gibt daher die Richtung politischer Entscheidungen vor.⁴² Ideen, Werte und Ziele sind zu vermitteln und es sind

³⁸ Vgl. Zimmermann/Kese, 2013, BW 12.

³⁹ Vgl. Zimmermann, 2018, S. 83 f.

⁴⁰ Vgl. Kese/Zimmermann, 2017, S. 62.

⁴¹ Vgl. Kese/Zimmermann, 2017, S. 62.

⁴² Vgl. Kese/Zimmermann, 2017, S. 62.

Bewertungsmaßstäbe an das Handeln anzulegen.⁴³ Die Programmatik dient also als konzeptioneller Rahmen für den Einsatz verschiedener Instrumente und Maßnahmen zur Zielerreichung.⁴⁴

Bei den untersuchten Landkreisen fehlte es an programmatischen Zielen oder Strategien für die Arbeit der Europabeauftragten. In den meisten Landkreisen existierten zudem keine klaren Handlungsprofile. So wurden die Arbeitsschwerpunkte überwiegend von den Europabeauftragten selbst festgelegt. Es lässt sich folglich ableiten, dass trotz erkannter Wichtigkeit von Europa von den Landkreisen keine messbaren Ziele formuliert wurden, die mit der Arbeit in europäischen Angelegenheiten im Zusammenhang stehen. Da die Programmatik den Weg für die Organisation und das Personal ebnet, besteht deshalb ein Nachholbedarf. Es kann eben gerade nicht die Programmatik an die gelebte Organisations- und Personalstruktur angepasst werden, um diese Strukturen gegebenenfalls im Nachhinein entsprechend zu rechtfertigen. Für die Landkreise ist daher notwendig, die eigenen verfolgten Ziele im Zusammenhang mit Europa zu überdenken und zu formulieren, damit die Stelle der Europabeauftragten den Zielen entsprechend in der Organisation eingegliedert und entsprechendes Personal ausgewählt bzw. qualifiziert werden kann.

Organisation

Der Grundsatz, dass die Struktur der Strategie folgt, besagt, dass die Organisation und die Abläufe entsprechend der strategischen Zielerreichung anzupassen sind.⁴⁵ Veränderungsprozesse in den Bereichen Organisation und Struktur werden durch die Umsetzung der Zielvorgaben hervorgerufen.⁴⁶ Die Veränderungsprozesse meinen die Schaffung einer entsprechenden Stelle, die Festlegung der Ansiedlung der Stelle in der Hierarchie und die Definition der Aufgaben der Stelle.⁴⁷ Folglich haben eine planvolle Gestaltung der Strukturen und Abläufe zu erfolgen und damit die Einbindung der Stelle in die bestehende Aufbau- und Ablauforganisation.⁴⁸

In den untersuchten Landkreisen ließ sich lediglich feststellen, dass aufgrund der betonten Wichtigkeit von Europa, die Ansiedlung der Stelle eines Europabeauftragten in der

⁴³ Vgl. Kese/Zimmermann, 2017, S. 62.

⁴⁴ Vgl. Kese/Zimmermann, 2017, S. 63.

⁴⁵ Vgl. Kese/Zimmermann, 2017, S. 70.

⁴⁶ Vgl. Kese/Zimmermann, 2017, S. 70.

⁴⁷ Vgl. Kese/Zimmermann, 2017, S. 61, 70.

⁴⁸ Vgl. Kese/Zimmermann, 2017, S. 70.

Organisationsstruktur grundsätzlich nah an der Hausspitze erfolgte bzw. es wurde die Unterstützung durch die Hausspitze betont. Lediglich in einem untersuchten Landkreis handelte es sich um eine Stabstelle. Schnittstellen zu anderen Abteilungen waren ebenfalls kaum vorhanden. So wurde dargestellt, dass ein vermehrter Austausch nicht notwendig ist, da es für die spezifischen Europathemen fachlich zuständige Abteilungen geben würde, die ihren Bereich ausreichend überblicken und die erforderlichen Aufgaben wahrnehmen könnten. Aus der Untersuchung ging zwar hervor, dass alle Europabeauftragten über eine formulierte Stellenbeschreibung verfügten. Einheitliche, für alle Landkreise vergleichbare, spezifisch formulierte Stellenbeschreibungen gab es jedoch nicht. Von den untersuchten Landkreisen berichteten einige Europabeauftragte, dass sie ihre Stellenbeschreibung selbst geschrieben hätten, indem sie den Fokus auf die von ihnen zu bewältigende Arbeit gesetzt hätten.

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass mangels formulierter Ziele mit entsprechend überprüfbareren Kennziffern auch keine idealtypische Stellenbeschreibung formuliert werden kann.

Personal

Wenn die Ziele in der neuen Organisationsstruktur umgesetzt werden sollen, wird entsprechend ausgebildetes Personal benötigt. Die programmatischen Ziele können umgesetzt werden, wenn sie mit Maßnahmen der täglichen Arbeit verbunden werden.⁴⁹ Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass das betreffende Personal sich verändern kann und vor allem will.⁵⁰ Es ist daher eine transparente Kommunikation und Akzeptanz erforderlich, um die Programmatik umzusetzen.⁵¹ Somit stellen die Summe von Wissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten, die zur Bewältigung von Aufgaben benötigt werden, erforderliche Kompetenzen des Personals dar.⁵²

Wie bereits festgestellt, mangelt es in den Landkreisen an formulierten Zielen im Zusammenhang mit europäischen Angelegenheiten. Somit kann auch kein entsprechend etwaiger Ziele qualifiziertes Personal in den Landkreisen vorhanden sein. Wenn sogar die Stellenbeschreibung von den Europabeauftragten selbst formuliert wurde, kann diese auch

⁴⁹ Vgl. Kese/Zimmermann, 2017, S. 71.

⁵⁰ Vgl. Kese/Zimmermann, 2017, S. 71.

⁵¹ Vgl. Kese/Zimmermann, 2017, S. 71.

⁵² Vgl. Kese/Zimmermann, 2017, S. 72.

nur die Kompetenzen der betreffenden Person widerspiegeln, die nach Ansicht der jeweiligen Person zur Bewältigung der eigens definierten Aufgaben erforderlich sind. Folglich hängt die Arbeit des Europabeauftragten stark von dem Engagement, der Motivation und der pro-europäischen Grundhaltung der einzelnen Person ab. Deshalb steht und fällt die Europafähigkeit mit der betreffenden Person, wenn keine programmatischen und organisatorischen Vorkehrungen getroffen wurden.

Ergebnis

Aus der Untersuchung lässt sich folglich nicht nur feststellen, dass keine strategische Steuerung vorliegt; es kann zudem an dem Vorhandensein einer pro-europäischen Grundhaltung gezweifelt werden. Eine solche liegt dann vor, wenn das Bewusstsein vorvorhanden ist, dass europainduzierte Aufgaben eine mittelbare Rechtspflicht der Landkreise sind. Europa ist nicht freiwillig; es ist kein Label, welches man sich aufsetzen kann, sondern es ist eine Pflicht, die erfüllt werden muss. Es gehört daher zum Tagwerk des Landkreises dies zu erkennen und danach zu handeln. Wer nicht danach handelt, hat keine pro-europäische Grundhaltung und verstößt somit gegen die Verfassung. Um nach der Verfassung zu handeln, muss somit die pro-europäische Grundhaltung vorhanden sein und damit strategisch gesteuert werden.

3. Lösungsempfehlungen

Die jeweiligen Landkreise haben somit strategisch zu steuern, um europäische Angelegenheiten effektiv und effizient ausüben zu können. Die einzelnen Handlungsfelder sind separat in der Reihenfolge Programmatik, Organisation und Personal anzupassen.

Programmatik

Damit von einer hohen Europafähigkeit gesprochen werden kann, sind entsprechende Zielvorgaben und Strategien zu formulieren, woraus sich ergibt, wie mit europäischen Themen umgegangen und europäische Angelegenheiten wahrgenommen werden sollen. Da es nicht von einzelnen Personen in den Landkreisen abhängen darf, wie europafähig ein Landkreis ist, ist ein entsprechender Grundriss erforderlich, wie mit europäischen Angelegenheiten umgegangen und die organisatorische und personelle Ausrichtung entsprechend erfolgen

sollte. Die Hausspitze hat es sich folglich als Aufgabe zu machen, die eigene Programmatik an der pro-europäischen Grundhaltung auszurichten.



Abb. 1: Konzept zur Anpassung der Programmatik⁵³

Der jeweilige Landkreis muss hierfür die Erkenntnis haben, dass grundsätzlich alle Bereiche des Landkreises von Europa betroffen sind oder sein können. Zuerst müssen also Ziele definiert und festgelegt werden.⁵⁴ Hierzu ist eine Gesamtstrategie erforderlich. Diese sollte zu den Grundzügen des Leitbildes des jeweiligen Landkreises passen, wobei gegebenenfalls auch eine Anpassung des Leitbildes vorgenommen werden sollte. Die Hauspolitik des Landkreises sollte danach Schritt für Schritt auf ihre pro-europäische Grundhaltung und ihre Berührungspunkte mit europäischen Belangen hin analysiert werden. Im Anschluss wären dann strategische Aufgabenschwerpunkte für die Arbeit des Europabeauftragten zu definieren. Wie dargelegt liegen diese in jedem Landkreis vor allem in den Themenkomplexen Akquirierung europäischer Fördermittel, Interessenvertretung im politischen Mehrebenensystem, Unterhaltung von europaspezifischen Netzwerken und in der Beratung der kreisangehörigen Gemeinden zu europäischen Themen. Die analysierte Hauspolitik ist in einem weiteren Schritt hinsichtlich der europaspezifischen Erfordernisse anzupassen. Die definierten Aufgabenschwerpunkte des Europabeauftragten müssten dann zu einem konzeptionellen Rahmen führen. Es ist genau zu überlegen, welche Tätigkeiten der Europabeauftragte wahrnehmen soll, welches Erfordernis an die Stelle gelegt wird und wie diese durch die entsprechende Einbindung in die Aufbau- und Ablauforganisation ausgestaltet

⁵³ Eigene Darstellung.

⁵⁴ Vgl. Kese/Zimmermann, 2017, S. 60, 63.

werden soll. Es sind geeignete Konzepte und Vorgaben zur Europaarbeit zu entwerfen. Ferner ist im Rahmen der Programmatik bereits zu überlegen, welche Kriterien an das erforderliche Personal gestellt werden. Nur wenn diese Überlegungen erfolgen und die Hauspolitik entsprechend gestaltet wird, können die passenden organisatorischen und personellen Anforderungen gestaltet werden. Eine kontinuierliche Evaluation ist notwendig, um die Zielerreichung zu überprüfen. Da jeder Landkreis versucht, eine individuelle Politik zu verfolgen, können nur diese allgemeinen Hinweise zur Gestaltung geben werden, die als Empfehlung verstanden werden sollen, die programmatische Ausrichtung entsprechend vorzunehmen. Die so festgelegte Programmatik ist somit der Grundstein, um sich in den Bereichen Organisation und Personal ebenfalls strategisch aufzustellen. Nur durch diese strategischen Festlegungen ist es möglich die Arbeit der Europabeauftragten zielorientiert zu steuern und so die Europafähigkeit der Landkreise zu steigern.

Organisation

Im Rahmen der Organisation ist die organisatorische Verortung der Stelle des Europabeauftragten zu regeln. Dazu gehört die planvolle Gestaltung der Strukturen und Abläufe. Da beim Europabeauftragten die koordinierende Funktion im Vordergrund steht, sowie Hauptaufgabe die Informationsbeschaffung und Weiterleitung ist und der Europabeauftragte als gleichwertiger Partner wahrgenommen werden sollte, eignet sich die Stabsstelle am besten für die Einfügung in der Organisation. Aufgrund der unterstützenden und beratenden Funktion auch gegenüber der Führungsspitze, sollte die Stelle direkt beim Landrat angesiedelt werden. Diese Ansiedelung gewährleistet auch, dass die fehlende Weisungsbefugnis einer Stabsstelle kompensiert wird. Für die Stabsstelle spricht auch, dass die Fachabteilungen den Europabeauftragten als gleichwertigen Partner wahrnehmen, der auch diese unterstützt und ihnen keine Vorschriften für ihre Arbeit macht. Zwar könnte auch eine Zentralstelle einen umfassenden Informationsstand liefern; dennoch wäre eine Vernetzung zu den anderen Fachabteilungen auf gleicher Höhe nicht in gleicher Weise wie durch eine Stabsstelle möglich. Sollte sich ein Landkreis gegen eine Stabsstelle entscheiden, so ist bei der Einfügung der Stelle darauf zu achten, dass diese nah an der Führungsspitze angesiedelt ist und sich dennoch auf gleicher Höhe mit den anderen Fachabteilungen befindet. Die koordinierende Funktion des Europabeauftragten muss hierbei ausdrücklich berücksichtigt werden, da er wissen muss, was in den anderen Abteilungen vor sich geht, um ihnen stets die

relevanten Informationen zu liefern. Regelmäßige Besprechungen mit den betroffenen Fachabteilungen, die durch den Europabeauftragten organisiert werden, sind unabdingbar. Im Rahmen der Organisation sind auch die europaspezifischen Kontakte zu anderen Verwaltungen und den Spitzenverbänden zu klären.⁵⁵

Aus der Untersuchung wurde offensichtlich, dass es in den Landkreisen insbesondere auch an einer planvoll erstellten Stellenbeschreibung gemangelt hat. Da aus dem in der Stellenbeschreibung beschriebenen Aufgabenspektrum ein Rückschluss auf die Europafähigkeit vorgenommen werden kann, ist hierauf das Augenmerk bei der Formulierung der Stellenbeschreibung zu richten. Als wesentliche Aufgaben für einen Europabeauftragten lassen sich die Information und die beratende Unterstützung des Landrats, der Fachabteilungen des Landkreises, des Kreistages sowie der kreisangehörigen Gemeinden in EU-relevanten Themen nennen. In diesem Zusammenhang ist auch die Unterstützung und Beratung bei der Akquise von EU-Fördergeldern, der EU-Fördermittelantragstellung und EU-geförderten Projekten zu sehen. Im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit hat er die Bürger zu Eurothemen zu informieren. Er hat Termine mit vorzubereiten sowie bei der Erarbeitung von Reden und Pressemitteilung des Landrats mit EU-Bezug in Kooperation mit dem Pressesprecher zuzuarbeiten. Aktuelle EU-Themen sind von ihm zu verfolgen und er hat an Entscheidungsprozessen mitzuwirken. An eigenen, nationalen und internationalen Veranstaltungen und Workshops mit EU-Bezug hat er ebenfalls teilzunehmen bzw. gar solche zu leiten. Der Europabeauftragte hat ferner Schulungen zu Eurothemen zu organisieren und hinsichtlich EU-relevanter Themen die Beschäftigten zu qualifizieren. An europäischen Projekten hat er mitzuarbeiten und solche zu begleiten. Mit europäischen Institutionen hat er im Austausch zu treten und entsprechende Kontakte zu pflegen. Ferner sind der Aufbau, die Pflege und die Vertretung des Landkreises in Netzwerken, Arbeitskreisen oder Partnerschaften mit Bezug zur Arbeit des Landkreises und europäischen Angelegenheiten von Bedeutung. Die entsprechenden Europaakteure im Landkreis sind von ihm zu vernetzen und schließlich hat er mindestens im 2-Jahres-Turnus nachprüfbare Tätigkeitsberichte zu verfassen.

Um diese Aufgaben bestmöglich erfüllen zu können, wird daher ein Spezialist benötigt, der gut in EU-Angelegenheiten ausgebildet bzw. geschult ist. Er sollte also ein entsprechendes

⁵⁵ Vgl. Hafner/Hermann/Huber/Zimmermann/Kese, 2017, S. 29.

Hochschulstudium absolviert haben. Er muss über analytisches Denken verfügen, damit Probleme frühzeitig identifiziert und gelöst werden können. Ferner muss er in der Lage sein, Querschnittsverbindungen aufbauen zu können, also über vernetztes Denken verfügen, damit er bei Bestehen verwandter Sachverhalte diese entsprechend in Einklang bringen kann. Somit ist ein fachübergreifendes Denken von Vorteil. An gegenwärtige und künftige Probleme muss der Europabeauftragte einfallsreich herangehen, um diese bestmöglich lösen zu können. Er muss in der Lage sein, ähnlich gelagerte Fälle mit bereits bewährten Strategien zu lösen, aber auch neue Strategien zu entwickeln, wenn sich die bewährten auf den zu bearbeitenden Sachverhalt nicht anwenden lassen. Diese Kriterien werden besonders in der Funktion als „Filter“ und „reagierender Beobachter“ benötigt. Er muss kontaktfreudig und gewandt sein, über ein sicheres Auftreten verfügen. Der Europabeauftragte muss genau wissen, wie man sich in welcher Situation zu verhalten hat. Diese Eigenschaften sind besonders in seiner Berater- und „Vernetzer“-funktion wichtig. Da der Europabeauftragte als "Berater" und „Übersetzer“ tätig wird und in vielen Netzwerken zugange ist, muss er sich sehr gut mündlich wie schriftlich ausdrücken können. Er sollte ferner über ein hohes Verhandlungsgeschick verfügen. Aufgrund der internationalen Bezüge genügt das Beherrschen der Muttersprache hierfür nicht, sondern es sollten sehr gute Kenntnisse in englischer und bestenfalls auch französischer Sprache vorhanden sein. Auch muss er die Fähigkeit besitzen, sich selbst motivieren zu können und mit hohem Engagement und Einsatzbereitschaft an seine Arbeit herangehen. Er trägt für seinen Aufgabenbereich eine hohe Verantwortung und ist derjenige, der seine Arbeit im Rahmen seines Aufgabengebietes selbst zu gestalten hat. Auch muss dem Europabeauftragten bewusst sein, dass er über eine hohe Flexibilität verfügen muss, die nicht nur seine Aufgaben im Landkreis mit sich bringen, sondern er muss auch Veranstaltungen und Workshops zu Europathemen besuchen. Da gerade bezüglich EU-Angelegenheiten ständig neue Entwicklungen zu beobachten sind, muss er Freude am lebenslangen Lernen haben.

Stellenbeschreibung

Aufgaben eines Europabeauftragten

- Information und Beratung, insbesondere der kreisangehörigen Gemeinden, Verwaltung und Politik über kommunalrelevante Entwicklungen auf europäischer Ebene und Fördermittel
- Öffentlichkeitsarbeit zu verschiedenen Europathemen
- Verfolgung aktueller EU-Themen und Mitwirkung an Entscheidungsprozessen
- Teilnahme an/Leitung von Veranstaltungen und Workshops mit EU-Bezug
- Organisation von Schulungen zu Europathemen und zur Qualifizierung der Beschäftigten
- Mitarbeit und Begleitung von europäischen Projekten
- Kontaktpflege und Austausch mit europäischen Institutionen
- Mitarbeit in verschiedenen europäischen Netzwerken
- Vernetzung der Europaakteure im Landkreis
- Verfassen von Tätigkeitsberichten (2-Jahres-Turnus)

Anforderungsprofil des Europabeauftragten

- Hochschulstudium mit Europabezug
- Analytisches, interdisziplinäres, innovatives und konzeptionelles Denken
- Ausgeprägte Kommunikationsfähigkeit, sicheres Auftreten
- Sehr gutes mündliches und schriftliches Ausdrucksvermögen sowie Verhandlungsgeschick in deutscher und englischer Sprache
- Mindestens Grundkenntnisse in Französisch und die Bereitschaft des Erwerbs französischer Sprachkenntnisse zum verhandlungssicheren Führen von Gesprächen

Personal

Wenn anhand der Stellenbeschreibung geeignetes Personal gefunden wurde, hat der Landkreis aufgrund der programmatischen und organisatorischen Ausrichtung entsprechende Kriterien für den Aufgabenzuschnitt des Personals festgelegt. Der Landkreis hat seine Pflicht jedoch nicht bereits damit erfüllt, wenn er eine Person einstellt, welche den Anforderungen an die Stelle eines Europabeauftragten gerecht wird. Der Landkreis hat ebenso dafür Sorge zu

tragen, dass der Europabeauftragte sein Wissen für diese Stelle entsprechend manifestiert, beispielsweise in einer Wissensdatenbank. Dadurch kann für einen etwaigen Wechsel in der Person des Europabeauftragten vorgesorgt werden, damit relevantes Wissen nicht verloren geht. So hat der Europabeauftragte sämtliche Kontakte für Interessenvertretungen, Netzwerke und andere Ansprechpartner aus der Politik stets fortzuführen. Gleichfalls hat er eine Übersicht über regelmäßige Termine oder Besprechungen zu führen, sodass sich auch ein Dritter schnell in die Arbeit des Europabeauftragten einfinden kann. Auch hat der Landkreis dem Europabeauftragten zeitlich und räumlich Möglichkeiten zu regelmäßigen Besprechungen mit den Fachabteilungen, aber auch mit den kreisangehörigen Gemeinden oder anderen Europabeauftragten einzuräumen. Da die Arbeit des Europabeauftragten von stetigen Veränderungen lebt, muss der Landkreis in die Personalentwicklung des Europabeauftragten investieren. Ihm muss es somit möglich sein, nach Prüfung der Erforderlichkeit geeignete Fortbildungsmaßnahmen zu besuchen. Vor allem im Rahmen von wesentlicher Änderungen oder Neuerungen sollte der Europabeauftragte verpflichtet sein, entsprechende Fortbildungen zu besuchen. Er sollte auch auf externe Fortbildungskräfte zugehen können, um bei Änderungen in Politik und Recht erforderliches Wissen erwerben zu können. Er darf also nicht abwarten, bis irgendwann ein geeignetes Fortbildungsprogramm zu ihm findet. Darüber hinaus muss der Landkreis dafür Sorge tragen, dass Visitationen in Brüssel nicht nur als Recht des Europabeauftragten ausgestaltet sind, sondern zur Pflicht werden, damit er die erforderlichen Kontakte herstellen und halten kann. Festzuhalten bleibt, dass die Arbeit des Europabeauftragten nicht nur von den Hard Skills lebt. Der Landkreis muss daher ebenso darin investieren, dass der Europabeauftragte entsprechende Weiterbildungsmaßnahmen zur Verhandlungsführung und Kommunikation erhält. Da der Landkreis in mehrfacher Hinsicht von den Weiterqualifizierungsmaßnahmen des Europabeauftragten profitieren sollte, sollte dieser vor allem hinsichtlich EU-relevanter Fortbildungen sein erworbenes Wissen an die hierfür infrage kommenden Abteilungen weitergeben müssen.

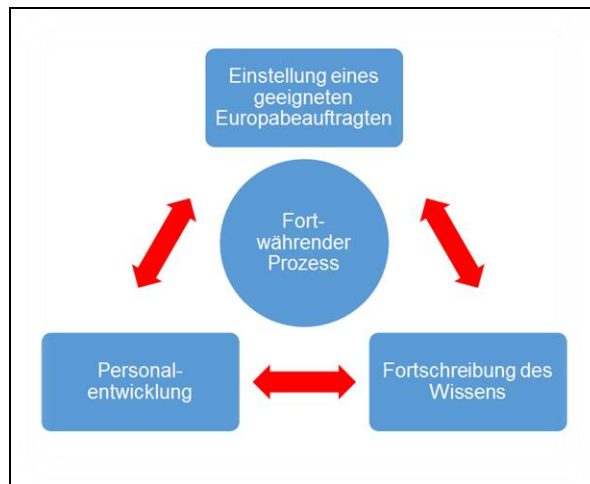


Abb. 2: Konzept zur Anpassung der Programmatik⁵⁶

Folglich hat der Landkreis im Rahmen des Personals nicht nur für die Einstellung des geeigneten Europabeauftragten zu sorgen, sondern diesen auch entsprechend weiterzuentwickeln und ihm die Möglichkeit zur Weiterqualifizierung zu geben.

Schlussfolgerung

Als Ergebnis der Anpassung der einzelnen Handlungsfelder lässt sich die Notwendigkeit der strategischen Steuerung ableiten. Somit ist eine Gesamtstrategie erforderlich, um dies in der Organisation zu erreichen und die genannten Themenfelder zu bearbeiten. Denn ein Europabeauftragter allein ist nicht in der Lage, die strategische Steuerung für die gesamte Organisation zu gewährleisten. Der Landkreis hat deshalb im Rahmen der strategischen Steuerung die Programmatik, Organisation und das Personal ganzheitlich zu betrachten.

⁵⁶ Eigene Darstellung.

4. Literatur- und Quellenverzeichnis

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi): Die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds in Deutschland, Stand: März 2017

Diekmann, Andreas: Empirische Sozialforschung, 19. Auflage 2008, Rowohlt's Taschenbuch Verlag.

Döring, Nicola/Bortz, Jürgen: Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften, 5. Auflage 2015, Springer.

Europäische Kommission: Die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds 2014-2020: Offizielle Texte und Kommentare, Stand: November 2015.

Hafner, Meike/ Herrmann, Christian/ Huber, Moritz/ Zimmermann, Daniel/ Kese, Volkmar: Steigerung der Europafähigkeit in subnationalen Verwaltungen (1) und (2), in: apf 1/2017, S. 27-30 und apf 6/2017, S. 186-190.

Hoppe, Tilmann: Die Europäisierung der Gesetzgebung: Der 80-Prozent-Mythos lebt, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2009, S. 168 ff.

Kese, Volkmar: Das gemeinschaftsrechtliche Subsidiaritäts-Prinzip des Art. 5 Abs. 2 EGV – ein Kurzüberblick für Einsteiger. Interdisziplinäre Interpretationsansätze und Umsetzungsprobleme in der Praxis, in: apf 10/2003, BW 11-16 und apf 11/2003, BW 20-21.

Kese, Volkmar/Müller, Ronny: Verwaltung und Europarecht – Europäische Politiken für die Verwaltung, Wissen für Führungskräfte, 2016, Kommunal- und Schulverlag.

Kese, Volkmar/Zimmermann, Daniel: Anforderungen an die kommunale Europafähigkeit aus Sicht der Wissenschaft, in: apf 2/2013, BW 9-14.

Kese, Volkmar/Zimmermann, Daniel: Europafähigkeit in Kommunen – Ein neuer Ansatz für ein Kompetenzmodell, in: Habel/Stember (Hrsg.), Wissenstransfer zwischen Kommunen und Hochschulen, 2013, S. 261-280, LIT Verlag.

Kese, Volkmar/Zimmermann, Daniel: Europäisierung lässt sich nicht aufhalten, in: apf 12/2011, S. 377-381.

Kese, Volkmar/Zimmermann, Daniel: Die subnationalen Verwaltungen als Legitimationsgaranten der Europäischen Union – belegt an der europäischen Kohäsionspolitik, in: *integration* 4/2012, S. 296-312.

Kese, Volkmar/Zimmermann, Daniel: Politische Steuerung in der Verwaltungspraxis, Kommunal- und Schul-Verlag GmbH & Co. KG, Wiesbaden, 2017.

Knorr/Maier/Sannwald/Kese: Netzwerkkompetenz als Element kommunaler Europafähigkeit am Beispiel der europäischen Kohäsionspolitik, *apf* 12/2013, S. 353-361.

Meuser, Michael/Nagel, Ulrike: ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht: ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Garz, Detlef (Ed.); Kraimer, Klaus (Ed.): *Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen*. Opladen: Westdt. Verl., 1991, S. 441-471,

Schächtelin, Tobias: Die baden-württembergischen Kommunen in der Europäischen Union, in: *Politik in Baden-Württemberg, Handbuch Europapolitik, Band 4*, S. 154-173.

Schneider, Daniel/ Kese, Volkmar: Kommunales Lobbying - Eine Einführung in zeitgemäße Interessensvertretung auf europäischer Ebene (1), *apf* 8/2011, BW 57-64.

Speer, Benedikt: Europafähigkeit des öffentlichen Dienstes und Europakompetenz öffentlich Bediensteter. Anforderungen des Europäischen Verwaltungsraums an das deutsche System, in: Magiera, Siegfried/Sommermann, Karl-Peter/Ziller, Jacques (Hrsg.): *Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive. Festschrift für Heinrich Siedentopf zum 70. Geburtstag*, 2010, S. 702-721, Duncker & Humblot.

Trumpp, Eberhard: Europa im Fokus, in *Landkreistag Baden-Württemberg (Hrsg.), Landkreis Baden-Württemberg Heft 2*, 2014, Offizin Scheufele, Stuttgart, S.113.

Zimmermann, Daniel: Europafähigkeit durch strategische Steuerung. Anforderungen an eine effektive und effiziente Implementation, 2018, Boorberg Verlag.