

**Forschungsprojekt:
Zukunft der europäischen Zusammenarbeit in der Raumentwicklung**

**Arbeitspaket (AP) 2: Identifizierung möglicher
Schwerpunkte der europäischen Raumentwicklung
unter der deutschen Ratspräsidentschaft der EU**

**Leistungsbaustein 2.4: Rechtsinstrument zur
grenzüberschreitenden Zusammenarbeit**

Forschungsprogramm Modellvorhaben der Raumordnung (MORO)
ein Forschungsprogramm des BMI

Projektlaufzeit

05. November 2016 bis 15. Dezember 2018

Aktenzeichen

10.05.06-16.1

im Auftrag

des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

Auftragnehmer des Projektes

Prof. Dr. Stefanie Dühr

Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.
INFRASTRUKTUR & UMWELT Professor Böhm und Partner

Autorin des vorliegenden Berichtes

Prof. Dr. Stefanie Dühr

stefanie.duehr@gmail.com

September 2018

1. Einleitung

Das Ziel des MORO Forschungsprojektes ‚Zukunft der europäischen Zusammenarbeit in der Raumentwicklung‘ ist es, das BMI und das BBSR bei der Vorbereitung der deutschen Ratspräsidentschaft und in der Diskussion um die nächste Strukturfondsperiode ab 2020 zu begleiten sowie zur Entwicklung der deutschen Position durch Empfehlungen und Argumentationsgrundlagen beizutragen (siehe Abbildung 1). Der Blick liegt dabei sowohl auf der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in der Raumentwicklung als auch auf der Raumrelevanz der EU-Kohäsionspolitik und insbesondere der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (ETZ).

Abbildung 1: Arbeitspakete des MORO Projekts zur ‚Zukunft der europäischen Zusammenarbeit in der Raumentwicklung‘



Das Ziel von Arbeitspaket 2 ist es, die möglichen Schwerpunkte der europäischen Raumentwicklung unter der deutschen Ratspräsidentschaft, die für das Jahr 2020 geplant ist, zu identifizieren. Der vorliegende Teilbericht zu LB 2.4 fasst die europäische und zwischenstaatliche Diskussion zur Erarbeitung eines neuen Rechtsinstruments zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zusammen. Er stellt die Ergebnisse des Erfahrungsaustauschs mit Vertretern deutscher Grenzregionen zu Barrieren und möglichen Lösungsansätzen bei grenzübergreifenden komplexen raumplanerischen Projekten vor.

2. Das neue Rechtsinstrument zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit: Hintergrund und Prozess der Erarbeitung des Verordnungsvorschlages

2.1 Einleitung und Forschungsfrage

Bei der Umsetzung gemeinsamer Projekte in Grenzregionen bestehen trotz vieler Jahrzehnte des europäischen Integrationsprozesses weiterhin gravierende Hindernisse. Diese haben ihre Ursache oftmals in unterschiedlichen rechtlichen, institutionellen und administrativen Rahmenbedingungen der Nationalstaaten. In der Europäischen Union gibt es 40 Binnengrenzen, entlang derer knapp 30 % der EU-Bevölkerung leben (COM 2017a). Das Ziel des territorialen Zusammenhaltes, aufgenommen in den EU-Vertrag von Lissabon (2009) hat den Fokus auf die Versorgung der Bevölkerung mit 'Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse' in allen Teilen der Union gelenkt. Bürger in Grenzregionen sind jedoch diesbezüglich häufig schlechter versorgt als Menschen in Kerngebieten, da innerhalb des eigenen Landes die Wege zu den nächsten Bildungs- oder Gesundheitseinrichtungen weit sein können. Geographisch näherliegende Versorgungseinrichtungen im Nachbarland können jedoch durch unterschiedliche Rechts- oder Versicherungssysteme nicht immer in Anspruch genommen werden. Darüber hinaus ist besonders die Planung und Umsetzung gemeinsamer raumplanerischer Vorhaben wie zum Beispiel von grenzübergreifenden Verkehrsverbindungen in der Regel von beachtlichen rechtlichen und administrativen Hindernissen geprägt. Grenzübergreifende Vorhaben der Raumplanung sind häufig von komplexen und langwierigen Prozessen charakterisiert, in denen Gemeinden auf beiden Seiten der Grenze versuchen, Möglichkeiten zu finden, das gemeinsame Vorhaben mit den unterschiedlichen nationalen, regionalen und/oder lokalen rechtlichen und institutionellen Regeln und technischen Standards in Einklang zu bringen. Diese Probleme stehen im deutlichen Kontrast zu den wirtschaftlichen (Skalierungseffekte, Funktionieren des Binnenmarktes), sozialen (bessere Versorgung der Bevölkerung) und auch ökologischen Vorteilen (kürzere Wege und somit weniger Emissionen), welche bevölkerungsnah und somit gemeinsame und / oder grenzübergreifende Infrastrukturen und Dienste mit sich bringen würden.

Als mögliches Instrument, die Umsetzung grenzübergreifender Vorhaben der Daseinsvorsorge zu erleichtern, wurde unter der luxemburgischen EU-Ratspräsidentschaft 2015 die Entwicklung eines neuen Rechtsinstruments vorgeschlagen. Dieses würde bestehende Abkommen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit unter der Madrid Rahmenkonvention oder der EU EVTZ Verordnung (EU 2013) (siehe Abschnitt 2.2.) nicht ersetzen, sondern eine Ergänzung darstellen. Der Vorschlag der luxemburgischen Präsidentschaft war es, die Möglichkeiten für eine neue Verordnung mit dem Arbeitstitel 'European Cross-border Convention on specific provisions in cross-border regions' (ECBC) zu überprüfen. Diese wurde als Instrument zur besseren Angleichung rechtlicher Unterschiede und technischer Standards (z.B. bei gemeinsamen Krankenhäusern oder ÖPNV-Infrastrukturvorhaben) in grenzübergreifenden Projekten vorgeschlagen. Durch ein 'Hinüberziehen' der Vorgaben des einen Landes auf die Seite des anderen Landes im festgelegten geographischen und zeitlichen Rahmen des Projektes sollen rechtliche Hindernisse in konkreten Kooperationsprojekten durch maßgeschneiderte Lösungen einfacher und schneller zu beseitigen sein. Der Bedarf für ein solches Instrument wurde von

grenzüberschreitenden Organisationen wie MOT¹ und AGEG/AEBR² sowie dem Ausschuss der Regionen bestätigt (MOT 2015; AdR 2015), und der resultierende zwischenstaatliche Arbeitsprozess wurde in den vergangenen Jahren von diesen Organisationen begleitet.

Die Forschungsfrage, die in diesem Bericht zentral steht, lautet: **„Wie kann die luxemburgische Initiative für ein Rechtsinstrument zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Deutschland weiter vorangebracht werden, unter besonderer Berücksichtigung der Erfahrungen entlang deutscher Grenzen bei der Umsetzung raumplanerischer grenzübergreifender Vorhaben?“**.

Die methodologische Vorgehensweise umfasste eine Dokumentenanalyse zu dem Hintergrund und den Inhalten des neuen Rechtsinstrumentes sowie einen Erfahrungsaustausch mit Vertretern deutscher Grenzregionen. Letzterer zielte auf eine qualitative Erfassung der Erfordernisse zur Beseitigung von Hindernissen bei der Planung und Umsetzung komplexer grenzübergreifender Projekte der Raumplanung aus Sicht deutscher kommunaler Vorhabenträger ab. Auf Grundlage dieser Analyse, die eine Momentaufnahme in einem laufenden politischen Prozess ist, werden im letzten Kapitel dieses Berichtes die Möglichkeiten für die deutsche Präsidentschaft zur Weiterentwicklung des neuen Rechtsinstrumentes diskutiert.

2.2 Existierende Instrumente für die grenzübergreifende Zusammenarbeit

Obwohl sowohl der Europarat als auch die Europäische Gemeinschaft (EG) / Europäische Union (EU) seit den 1980er Jahren grundlegende rechtliche oder finanzielle Initiativen angestoßen hatten, um die Zusammenarbeit in Grenzregionen und bei gemeinsamen Projekten zu erleichtern, sehen sich Kommunen und lokale Vorhabenträger dennoch oft nicht in der Lage, komplexe grenzübergreifende raumplanerische Vorhaben umzusetzen. Das derzeitige Rahmenwerk zur Unterstützung grenzüberschreitender Zusammenarbeit besteht im Wesentlichen aus Staatsverträgen, auf deren Grundlage andere Rechtsformen gegründet werden können; aus rechtlichen Abkommen, die das Gründen eigenständiger Rechtspersonen (einschließlich zwischen sub-nationalen Gebietskörperschaften) ermöglichen, sowie Anschubfinanzierung für gemeinsame Projekte in Grenzregionen. Diese Ansätze sollen im Folgenden kurz beschrieben werden, und die daraus konstatierte Notwendigkeit eines neuen Rechtsinstrumentes daran anschließend erklärt werden.

Staatsverträge zwischen Mitgliedern des Europarats

Das Europäische Rahmenübereinkommen von Madrid von 1980 hat zahlreiche (bi- oder multilaterale) Staatsverträge zwischen den Mitgliedern des Europarates ermöglicht (wie z.B. das Abkommen von Anholt zwischen Deutschland und den Niederlanden von 1991 oder das Karlsruher Übereinkommen zwischen Deutschland, Frankreich, Luxemburg und der Schweiz von 1996). Diese Abkommen regeln die regionale und kommunale Zusammenarbeit über die Grenzen der Unterzeichnerstaaten hinweg und sorgen somit für Rechtsicherheit. Aufgrund

¹ Die ‚Mission Opérationnelle Transfrontalière / Transfrontier Operational Mission‘ (MOT) wurde 1997 von der französischen Regierung ins Leben gerufen um die Zusammenarbeit entlang der französischen Außengrenzen zu stärken (<http://www.espaces-transfrontaliers.org/en/the-mot/mot-presentation/>).

² Die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen / Association of European Border Regions, mit Sitz in Gronau, ist für alle europäischen grenzübergreifenden Regionen tätig (<https://www.aebr.eu/>).

der Staatsverträge können Gemeinden und Regionen rechtsverbindliche, grenzüberschreitende Kooperationsvereinbarungen mit den kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften der anderen Vertragsstaaten schließen und so Entscheidungen aufeinander abstimmen. Auch die Gründung grenzüberschreitender Zweckverbände ist in der Regel möglich, durch welche gemeinsame öffentliche Einrichtungen betrieben und gemeindliche Aufgaben, wie grenzüberschreitende Abfallbewirtschaftung oder gemeinsame Kindergärten, erfüllt werden können. Bei Vorhaben, die nationale Standards betreffen (z.B. Verkehrssicherheit, Schulabschlüsse) sind Staatsverträge jedoch oftmals nicht ausreichend, um die sich daraus ergebenden rechtlichen Unterschiede im Detail zu klären und eine gemeinsame Lösung zu finden. Für jedes einzelne Vorhaben muss auf Grundlage dieser zwischenstaatlichen Abkommen darum eine spezifische rechtliche Lösung erarbeitet werden. So wurde zum Beispiel für das Schengen-Lyzeum in Perl ein detaillierter Vertrag zwischen dem Saarland und Luxemburg aufgestellt, 'der den Sitz der Schule, den Schulträger, die Vergütung der Lehrkräfte, die sonstige Finanzierung oder die Frage nach der Schulaufsicht regelt. Diesem Abkommen mussten die Bundesregierung, die Luxemburger Abgeordnetenkammer sowie der saarländische Landtag zustimmen' (BBSR 2017: 56).

EU Fördermittel für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Die EG / EU stellt seit 1990 Fördermittel für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Verfügung. Die Gemeinschaftsinitiative INTERREG wurde ursprünglich ins Leben gerufen, um die wirtschaftlichen 'Grenzeffekte' im Europäischen Binnenmarkt zu reduzieren und bezüglich des Ziels des sozialen Zusammenhaltes dazu beizutragen, dass aus 'Nachbarn Freunde werden'. Seit der Kohäsionspolitikperiode 2007-2013 ist die Gemeinschaftsinitiative in eines der Hauptziele der Regionalpolitik der EU überführt worden. Die Fördermittelausstattung der Programme zur 'Europäischen Territorialen Zusammenarbeit', das neben Grenzregionen auch die transnationale und interregionale Zusammenarbeit in Europa unterstützt, ist (parallel zu den EU-Erweiterungen) über die vergangenen mehrjährigen Finanzrahmen angewachsen. Die Notwendigkeit der finanziellen Unterstützung der grenzübergreifenden INTERREG A-Programme ist politisch weitgehend akzeptiert, trotz der zunehmend hitzigen Debatten in den EU-Institutionen über die finanzielle Ausstattung der EU-Kohäsionspolitik in den Budgetverhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen. Neben der finanziellen Ausstattung haben sich über die Jahre auch die Ziele für die INTERREG Programme und Projekte verändert, und sind nun explizit an die EU Ziele zu Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit aus der 'Europa 2020 Strategie' ausgerichtet. Raumplanerische Projekte sind somit in den Programmdokumenten zunehmend selten vorgesehen, da diese sich erstens nicht immer mit den Europa 2020 Zielen und ihrem Fokus auf Innovationsfähigkeit und Arbeitsplätze vereinbaren lassen, zweitens die Finanzmittelausstattung der INTERREG-Programme vor allem entlang den westlichen (besser entwickelten) Grenzregionen in der Regel nicht für bedeutsame raumplanerische Projekte oder Infrastrukturmaßnahmen ausreicht, und sich drittens der langfristige Zeithorizont raumplanerischer Projekte schlecht mit den siebenjährigen Förderperioden in Einklang bringen lässt. So zeigt die 'KEEP'-Datenbank der INTERREG-Projekte aus den verschiedenen Programmen und Förderperioden³ denn auch eine Tendenz zu solchen Projekten, die über kürzere Zeiträume umgesetzt werden können und die in der Regel keine aufwändige Koordinierung rechtlicher Unterschiede verlangen. Gemeinsame

³ <https://www.keep.eu/keep/>

Events oder (Machbarkeits-)Studien überwiegen darum deutlich in der Übersicht der durch INTERREG ko-finanzierten Projekte im Vergleich zur geringen Anzahl an raumplanerischen Projekte.

EU Verordnung zu ‚Europäischen Verbänden der territorialen Zusammenarbeit‘

Die EU-Verordnung zu ‚Europäischen Verbänden der territorialen Zusammenarbeit (EVTZ)‘ wurde 2006 im Rahmen der Reform der Kohäsionspolitik 2007-2013 verabschiedet. Die Verordnung sollte bei der Beseitigung der praktischen und rechtlichen Schwierigkeiten bei der Finanzierung grenzübergreifender Projekte helfen und gemeinsame Institutionen mit relevanten Zuständigkeiten für den Grenzraum oder gemeinsame Vorhaben schaffen. Während Staatsverträge zwischen den Nationalstaaten (oder Bundesstaaten) abgeschlossen werden müssen, können in einem EVTZ auch sub-nationale Gebietskörperschaften eine Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit gründen. Die EVTZ-Verordnung hat zum Ziel, die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten oder deren regionalen und lokalen Behörden zu erleichtern und zu fördern, und somit das ‚Regieren auf mehreren Ebenen‘ (‘Multilevel-Governance’) zu erleichtern. Die Verordnung aus dem Jahr 2006 wurde 2013 aktualisiert (EG 2006, EU 2013). Ein EVTZ kann mit der Durchführung der durch die Europäische Union mitfinanzierten Programme oder anderen Maßnahmen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit – mit oder ohne finanzielle Beteiligung der EU – betraut werden, wie z.B. mit dem Betrieb grenzübergreifender Krankenhäuser oder der Verwaltung gemeinsamer grenzüberschreitender Programme, durch die Projekte von gemeinsamem Interesse für die EVTZ-Partner finanziert werden können. Obwohl die EVTZ-Verordnung die rechtlichen Möglichkeiten für grenzübergreifende Zusammenarbeit für regionale und lokale Gebietskörperschaften in vielen Teilen Europas verbessert hat, zeigen die Beispiele der bislang gegründeten EVTZ jedoch eine geographische Konzentration in Süd- und Osteuropa und eine Ausrichtung auf eng definierte Verwaltungsaufgaben (gemeinsames Krankenhaus, gemeinsames Förderprogramm), während (breitere) raumplanerische Ziele für die Grenzregion unter den EVTZs deutlich unterrepräsentiert sind. Darüber hinaus wird die Gründung eines EVTZ oftmals als komplexe institutionelle Herausforderung angesehen, mit zu wenig Flexibilität um bei der Umsetzung von grenzübergreifenden Maßnahmen, die verschiedene Akteurs-Konstellationen betreffen, anwendbar zu sein.

Argumente für die Notwendigkeit eines neuen Rechtsinstrumentes

Obwohl somit seit den 1980er Jahren wichtige Fortschritte bei der Finanzierung und Institutionalisierung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit in Europa gemacht wurden, wurde von der Luxemburger EU-Ratspräsidentschaft 2015 konstatiert, dass die existierenden Instrumente nicht ausreichen, um rechtliche und administrative Probleme bei konkreten grenzübergreifenden Vorhaben zu lösen. Als Lösungsvorschlag wurde ein neues Rechtsinstrument vorgeschlagen, dass die Umsetzung gemeinsamer Projekte vereinfachen und beschleunigen soll.

2.3 Der Prozess der Erarbeitung des Vorschlags zu einem neuen Rechtsinstrument für die grenzübergreifende Zusammenarbeit

Der Diskussionsprozess auf europäischer Ebene zu Hindernissen in der grenzübergreifenden Raumplanung und möglichen Lösungsansätzen fand in zwei (letztlich kulminierenden) Foren statt: zum einen intergouvernemental (zwischen den EU-Mitgliedstaaten) und zum anderen supranational (zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission). Die Einteilung spiegelt die unterschiedlichen Zuständigkeiten und Verfahren wider. Dies ist auf der einen Seite die seit den 1980er Jahren etablierte zwischenstaatliche Zusammenarbeit im Bereich der Raumentwicklung und Raumplanung und auf der anderen Seite die geteilte Zuständigkeit (EU und Mitgliedstaaten) für das Ziel des territorialen Zusammenhaltes auf Basis des EU-Vertrags von Lissabon 2009 sowie das alleinige Initiativrecht der Europäischen Kommission für die Erarbeitung eines neuen Verordnungsvorschlages.

Zwischenstaatlicher Prozess

Die mitgliedstaatliche Zusammenarbeit ist durch die halbjährlich wechselnden EU-Ratspräsidentschaften organisiert, welche demjenigen Mitgliedstaat, das den Vorsitz innehat, die Möglichkeit gibt, Schwerpunkte für die Präsidentschaft und somit die Zusammenarbeit zu setzen. Deutschland wird im zweiten Halbjahr 2020 den Vorsitz innehaben, und dieser Bericht ist somit Teil der Vorbereitung der deutschen Ratspräsidentschaft zum Thema der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Raumentwicklung.

Der Vorschlag, ein neues Rechtsinstrument zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Raumplanung zu schaffen, geht auf die luxemburgische Ratspräsidentschaft in der zweiten Hälfte 2015 zurück. Auf dem informellen Treffen der Minister für territorialen Zusammenhalt am 26. November 2015 in Luxemburg haben die Minister der nachfolgenden Trio-Präsidentschaften (Niederlande, Slowakei und Malta) empfohlen, gemeinsam mit der Europäischen Kommission die Notwendigkeit für die Entwicklung ergänzender Instrumente zu analysieren, um die Zusammenarbeit in Grenzgebieten effizienter zu gestalten.

Unter der niederländischen EU-Ratspräsidentschaft (I/2016) wurde eine 'Arbeitsgruppe zu innovativen Lösungen für grenzüberschreitende Hindernisse' beschlossen und im Juli 2016 unter dem Vorsitz von Luxemburg und Frankreich offiziell eingerichtet. Teilnehmer dieser Arbeitsgruppe sind nationale Vertreter der Raumplanung aus verschiedenen Mitgliedstaaten, aus Partnerstaaten (Schweiz), Vertreter lokaler / regionaler Behörden (Ausschuss der Regionen) und Interessenvertreter (d.h. die Mission Operationelle Transfrontalière (MOT – die auch das technische Sekretariat führte), die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG); und der Central European Service for Cross-Border Initiatives (CESCI)). Die Europäische Kommission sowie andere EU-Organe (Europäische Investitionsbank, Europäisches Parlament) und zwischenstaatliche oder transnationale Organisationen (wie der Nordische Rat) nehmen in beratender Funktion teil. Das erste Treffen der Arbeitsgruppe fand im Juli 2016 in Wien statt.

Die Arbeitsgruppe wurde als zwischenstaatliche Plattform etabliert, um einen strukturierten Dialog mit den EU Institutionen zu Hindernissen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und zu den Möglichkeiten, dem Mehrwert und Design des unter der luxemburgischen Ratspräsidentschaft angedachten Rechtsinstrumentes zu ermöglichen. Unter der estnischen Ratspräsidentschaft (II/2017) wurde das Mandat der Arbeitsgruppe

und ihre weitere Zusammenarbeit bestätigt. Die Arbeitsgruppe wurde damit beauftragt, die Machbarkeit und praktischen Vorteile des vorgeschlagenen neuen Rechtsinstrumentes unter Berücksichtigung der Pilotprojekte der Europäischen Kommission (s.u.) zu analysieren. Es wurde vorgeschlagen, dass das Rechtsinstrument durch eine neue EU-Verordnung umgesetzt werden soll, die eine Verpflichtung für Mitgliedstaaten und deren zuständige Behörden enthalten soll, die Gebietskörperschaften in Grenzregionen bei der Erarbeitung von Lösungsmöglichkeiten für die rechtlichen Probleme bei gemeinsamen Projekten zu unterstützen. Die Generaldirektoren Territoriale Kohäsion einigten sich, dass das neue Verfahren und das Instrument:

- auf einer freiwilligen Basis ohne Verletzung nationalen Rechts angewendet werden soll;
- generell in einem geografisch begrenzten Gebiet und für eine begrenzte Zeit entlang von Land- und Seegrenzen angewendet werden kann;
- nicht die Kompetenzen der zuständigen Behörden verletzen und gleichzeitig ihre angemessene Beteiligung im Prozess des Findens der besten Lösung sichergestellt sein soll und
- nur ‚von unten‘ (‚bottom up‘) aktiviert werden kann.

Das sechste Treffen der Arbeitsgruppe ‚Innovative Lösungen für grenzüberschreitenden Hindernisse‘ fand im Februar 2018 in Brüssel statt, und das siebte (und bisher letzte) im Mai 2018 in Brüssel.

Nach der Veröffentlichung des Verordnungsvorschlages ‚über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext‘ durch die Europäische Kommission am 29. Mai 2018 (s.u.) hat die Arbeitsgruppe bekanntgegeben, diesen Vorschlag für verschiedene nationale Aspekte zu diskutieren, mit den Mitgliedstaaten zu besprechen und die Europäische Kommission in den Beratungen in Parlament und Rat zu unterstützen (MOT 2018).

Supranationaler Prozess

Parallel und unter Bezugnahme auf den zwischenstaatlichen Prozess hat die Europäische Kommission im Rahmen der Vorbereitung des mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 (COM 2018a) und der Reform der EU-Kohäsionspolitik die Hindernisse in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit untersucht. Zwischen 2015 und 2017 wurde von der Generaldirektion Regionalpolitik ein ‚Cross-border Review‘ vor dem Hintergrund des 25-jährigen Jubiläums von INTERREG durchgeführt (COM 2017a). Diese Studie beinhaltete eine Übersicht der bedeutendsten rechtlichen und administrativen Hindernisse in Grenzregionen und Beispiele zu Lösungsansätzen aus verschiedenen Grenzübereichen. Die wichtigsten Hindernisse in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die der Cross-border Review identifizierte sind:

- *Rechtliche und administrative Barrieren* (z. B. hinsichtlich der gegenseitigen Anerkennung von Qualifizierungen, Unterschiede in den Sozialversicherungs-, Rentenversicherungs- und Steuersystemen)
- *Sprachbarrieren*

- *Hindernisse in der physischen Erreichbarkeit und Verkehrsverbindungen* (fehlende Infrastrukturen oder unzureichend integrierte öffentliche Verkehrssysteme)
- *Fehlende grenzübergreifende Kooperation zwischen Behörden*
- *Wirtschaftliche Disparitäten* (Lohnunterschiede oder andere Asymmetrien in den benachbarten Arbeitsmärkten).

Weiterhin wurde im Cross Border Review (COM 2017a) darauf hingewiesen, dass es Barrieren in einer Vielzahl von Bereichen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit gibt (Mobilität, Notfallversorgung, Bildung, etc.), diese jedoch je nach Bereich unterschiedlich sind. Weiterhin wurden signifikante Unterschiede in der Ausprägung von Hindernissen zwischen den verschiedenen Grenzregionen festgestellt, was dadurch erklärt wurde, dass je integrierter eine Grenzregion ist, umso sichtbarer und bekannter die Barrieren sind. Insgesamt wurden jedoch Informationen zu Hindernissen entlang Europas Grenzen als lückenhaft kritisiert.

Als Ursache der Hindernisse werden Unterschiede in der nationalen Gesetzgebung angegeben. Auch in Bereichen, die durch EU-Recht abgedeckt sind, wurden rechtliche Unterschiede und somit Barrieren identifiziert. Dies liegt an der Flexibilität und unterschiedlichen Interpretation von EU-Richtlinien bei der Umsetzung in nationales Recht, was zu unterschiedlichen Methoden und Standards zwischen benachbarten Staaten führen kann. Darüber hinaus gibt es auch Unterschiede zwischen zentralisierten und föderalen Systemen hinsichtlich der Abweichungen zwischen dem gesetzlichen Rahmen und lokalen Effekten und hinsichtlich ihrer Herangehensweise an die Erkennung von Grenzproblemen und Lösungsansätzen. Wie auch bereits im Eurobarometer zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit 2015 festgestellt wurde (COM 2015), ist Vertrauen in das Nachbarland europaweit unterschiedlich ausgeprägt. Jedoch ist Vertrauen eine essentielle Grundlage, um gemeinsame Lösungen zu Hindernissen in Grenzregionen zu finden.

Im September 2017 wurde die Mitteilung der Kommission zur ‚Stärkung von Wachstum und Zusammenhalt in den EU Grenzregionen‘ veröffentlicht (COM 2017a). Die Mitteilung konstatierte ‚dass Grenzregionen im Allgemeinen wirtschaftlich weniger gut abschneiden als andere Regionen eines Mitgliedstaats. Außerdem ist dort der Zugang zu öffentlichen Diensten wie Krankenhäusern und Universitäten im Großen und Ganzen schlechter. Das Lavieren zwischen verschiedenen Verwaltungs- und Rechtssystemen ist oft immer noch komplex und kostspielig‘ (S. 4). Insbesondere betont die Mitteilung die Kosten der Komplexität von grenzübergreifender Zusammenarbeit und der doppelten Bereitstellung von Dienstleistungen, was wirtschaftliche Nachteile für Grenzregionen bedeutet. Die Mitteilung der Europäischen Kommission enthält eine Liste von Beispielen für Hindernisse in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und für das Leben und Arbeiten in Europas Grenzräumen, auf deren Grundlage die Möglichkeiten der EU, Instrumente zu ihrer Lösung anzubieten, bewertet werden sollen. Die folgenden zehn Handlungsansätze sind in der Mitteilung definiert (COM 2017a) und werden seitdem weiterentwickelt:

- (1) eine Vertiefung der Zusammenarbeit und des Austauschs zu rechtlichen und administrativen Problemen in Grenzregionen (u.a. durch Pilotprojekte). Dazu wurde im Januar 2018 von der Europäischen Kommission ein Aufruf an Behörden für ausgewählte Pilotprojekte (‚B-Solutions‘) veröffentlicht, um auf deren Grundlage Lösungsmöglichkeiten für grenzspezifische Probleme rechtlicher oder administrativer Art untersuchen zu können. Insgesamt wurden 36

Projektvorschläge aus verschiedenen Grenzregionen eingereicht, jedoch nur wenige aus Nordeuropa. Zehn Projekte wurden ausgewählt. Sie befassen sich mit den Themen Mehrsprachigkeit, Gesundheitswesen, Notfallversorgung, Grundwasser, Arbeitsrecht, Mobilität, und Bildung⁴.

- (2) eine Verbesserung des Legislativverfahrens (u.a. durch eine grenzüberschreitende Folgenabschätzung)
- (3) Möglichkeiten einer grenzüberschreitenden öffentlichen (digitalen) Verwaltung
- (4) Bereitstellung zuverlässiger und verständlicher Informationen und Unterstützung zum Leben und Arbeiten im Grenzraum
- (5) Unterstützung der Beschäftigung im Nachbarland
- (6) Förderung der Mehrsprachigkeit in Grenzregionen
- (7) Erleichterung der grenzübergreifenden Erreichbarkeit
- (8) Förderung und Bündelung von Einrichtungen des Gesundheitswesens
- (9) Berücksichtigung des Rechts- und Finanzrahmens für die grenzübergreifende Zusammenarbeit sowie des Mehrwertes eines neuen Rechtsinstruments, wie von einigen Mitgliedstaaten vorgeschlagen.
Diese Vorschläge zu einem ECBC, in Verbindung mit den unter (1) angesprochenen Pilotprojekten, sind mittlerweile in einen Verordnungsvorschlag der Kommission eingeflossen (s.u.).
- (10) Dokumentation der grenzübergreifenden Interaktion für eine fundierte Entscheidungsfindung.

Um die Umsetzung der Handlungsansätze zu unterstützen und die Koordination und Kommunikation auf den verschiedenen Ebenen zu erleichtern, hat die Kommission eine ‚Anlaufstelle Grenze‘ eingerichtet.

Parallel zu den Vorschlägen für ein neues Rechtsinstrument fanden die Diskussionen zum mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 und der Reform der Kohäsionspolitik (und der EU-geförderten territorialen Zusammenarbeit) statt. Der ‚siebte Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt‘, von der Europäischen Kommission am 10. September 2017 veröffentlicht (COM 2017b), konstatierte Hindernisse für das Wirtschaftswachstum durch fehlenden Zugang zu öffentlichen Diensten in Grenzregionen, und schlug vor, die zukünftige Kohäsionspolitik auf Gebiete mit einem besonderen Mehrwert für die EU und auf grenzüberschreitende Probleme wie Lücken und fehlende Verbindungen in verschiedenen Politikbereichen (z. B. im Bereich Verkehr) zu konzentrieren. Weiterhin schlug der Bericht vor, dass die Bündelung gemeinsamer öffentlicher Dienstleistungen in benachbarten Grenzregionen und die Notwendigkeit, Institutionen einzurichten, stärker berücksichtigt werden könnte. Der neue Verordnungsvorschlag zum Rechtsinstrument zu rechtlichen Hindernissen in der grenzübergreifenden Zusammenarbeit ist Teil des Paketes mit Verordnungsvorschlägen für die Kohäsionspolitik 2021-2027, die in den kommenden Monaten im Europäischen Parlament und dem Rat diskutiert werden.

⁴ Siehe: <https://ec.europa.eu/futurium/en/pilot-projects/b-solutions-10-successful-cases-announced-0>

2.4. Verordnungsvorschlag zum ‚European cross-border mechanism‘ (ECBM)

Die Arbeiten der Kommission zu Hindernissen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, unterstützt durch die zwischenstaatliche Arbeitsgruppe, stellten die Grundlage für einen offiziellen Vorschlag für ein neues EU-Gesetz. Die Europäische Kommission hat am 29.5.2018, im Kontext der Reform des Regelwerks für die Kohäsionspolitik 2021-2027, einen Verordnungsvorschlag über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext‘ (Europäischer grenzübergreifender Mechanismus / European cross-border mechanism – ECBM) vorgestellt (COM 2018b).

Das Ziel der Verordnung, angelehnt an die Vorschläge der Arbeitsgruppe, ist es, einen Mechanismus für Grenzräume anzubieten, der es erlaubt, die rechtlichen Vorgaben eines der Mitgliedstaaten (‚übertragender Mitgliedstaat‘) auf den Bereich des Nachbarlandes (‚übernehmender Mitgliedstaat‘) anzuwenden, falls die Anwendung der Rechtsvorschriften beider Länder ein rechtliches Hindernis für die Umsetzung eines gemeinsamen Vorhabens darstellen würde.

Das Rechtsinstrument enthält zwei Möglichkeiten:

1. eine europäische grenzübergreifende Verpflichtung („Verpflichtung“ - ‚European Cross-Border Commitment ECBC‘) (die unmittelbar eine Ausnahme von den normalen Vorschriften ermöglicht), oder
2. eine europäische grenzübergreifende Erklärung („Erklärung“ - ‚European Cross-Border Statement ECBS‘) (wodurch sich die Unterzeichner förmlich zur Änderung der normalen Vorschriften verpflichten).

Der Verordnungsvorschlag stellt vor, dass der Mechanismus:

- freiwillig ist: Die Mitgliedstaaten können sich für diesen Mechanismus entscheiden oder andere wirksame Mechanismen zur Überwindung rechtlicher Hindernisse in Grenzregionen anwenden;
- den Schwerpunkt auf die Landgrenzen innerhalb der EU legt, aber den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gibt, den Mechanismus auch auf die See- und Außengrenzen anzuwenden;
- gemeinsame Projekte für Infrastrukturmaßnahmen abdeckt, die Auswirkungen auf eine grenzübergreifende Region haben, oder auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, die in einer grenzübergreifenden Region erbracht werden.

Der Vorschlag lässt die Möglichkeit für Mitgliedstaaten offen, auf diese Ansätze zu verzichten und stattdessen bereits existierende Instrumente zu nutzen, solange gezeigt werden kann, dass die Hindernisse beseitigt wurden. Wenn sich ein Mitgliedstaat für den Mechanismus entscheidet, richtet er eine oder mehrere ‚Grenzübergreifende Koordinierungsstellen‘ ein. Der Antrag auf die Anwendung des ECBM geht dann vom Projektträger (‚Initiator‘) aus, der das rechtliche Hindernis in einer Initiativvorlage spezifiziert und diesen bei der Grenzübergreifenden Koordinierungsstelle einreicht. Innerhalb von drei Monaten soll der ‚übernehmende Mitgliedstaat‘, auf den die rechtlichen Regeln des Nachbarlandes angewendet werden sollen, auf diesen Antrag reagieren, mit verschiedenen Optionen (wie z.B. Antrag unzulässig; kein bestehendes Rechtshindernis identifiziert; oder die Zusage, innerhalb von 6 Monaten eine Verpflichtung oder Erklärung zu unterzeichnen). Parallel dazu

wird eine Analyse im übertragenden Mitgliedstaat durchgeführt. Die Verpflichtung oder Erklärung wird von der Grenzübergreifenden Koordinierungsstelle vorbereitet und die Details des gemeinsamen Projektes, eine Liste der rechtlichen Hindernisse, der Zeitrahmen und die räumliche Dimension, die relevanten Behörden für die Bewältigung der rechtlichen Hindernisse sowie das Datum des Inkrafttretens beinhalten. Der Verordnungsvorschlag beinhaltet weiterhin den Prozess und Zeitrahmen für die Fertigstellung der Verpflichtung oder Erklärung und wie diese umgesetzt und überprüft werden soll.

3. Barrieren und Lösungsansätze bei der Planung und Umsetzung komplexer grenzübergreifender raumplanerischer Vorhaben aus Sicht deutscher Grenzregionen

3.1 Einleitung

Im Rahmen dieses MORO-Projektes fand im Januar 2018 ein Erfahrungsaustausch mit Vorhabenträgern aus verschiedenen deutschen Grenzregionen und aus verschiedenen Bereichen mit Relevanz für den territorialen Zusammenhalt statt. Da die Europäische Kommission den Verordnungsvorschlag zu diesem Zeitpunkt noch nicht veröffentlicht hatte, und auch kein Datum für die Veröffentlichung bekannt war, bezog sich die Diskussion auf die Erfahrungen aus den Grenzregionen zu Lösungsansätzen für rechtliche Problemen in der grenzübergreifenden Zusammenarbeit. Weiterhin wurde mit den Teilnehmern deren prinzipielle Einschätzung der Möglichkeiten, die ein Rechtsinstrument (wie von der Arbeitsgruppe vorgestellt und zu diesem Zeitpunkt bekannt) in den verschiedenen Situationen zur Umsetzung gemeinsamer Vorhaben bieten würde, diskutiert.

Für die Diskussion auf europäischer Ebene zu den Barrieren in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Umsetzung raumplanerischer Vorhaben bietet Deutschland einen breiten Erfahrungsschatz und eine Vielzahl an unterschiedlichen Grenzräumen durch das föderale System und die sich daraus ergebenden Unterschiede in der Landesplanung je nach Bundesland. Deutschland hat insgesamt neun Nachbarstaaten, darunter ‚alte‘ (Niederlande, Belgien, Luxemburg, Frankreich, Österreich, Dänemark) und ‚neue‘ (Tschechien, Polen) EU-Mitgliedstaaten und ein Nicht-Mitgliedsland (Schweiz), was eine Vielzahl an Kombinationen von rechtlichen, administrativen, institutionellen, politischen und kulturellen Rahmenbedingungen ergibt.

In der Vorbereitung des Fokusgruppenworkshops gestaltete sich die Identifizierung grenzüberschreitender Daseinsvorsorgeprojekte dennoch überraschend schwierig, und sowohl eine generelle Internetrecherche als auch Analyse relevanter Projektdatenbanken wie ‚KEEP‘ deuten darauf hin, dass komplexe und langfristige raumplanerische grenzübergreifende Projekte nach wie vor eher die Ausnahme als die Regel sind. Die durch INTERREG geförderten Projekte erfordern demnach so gut wie nie eine rechtliche ‚Adapterlösung‘ oder einen Kooperationsvertrag, wie er für dauerhafte Einrichtungen erforderlich wäre. Stattdessen werden vielfach weiterhin ‚Kurzzeitprojekte‘ oder ‚weichere‘ Maßnahmen gefördert.

Die vorbereitende Recherche der INTERREG-Projektdatenbank ergab weiterhin, dass in den vergangenen Jahren häufiger Projekte zur gemeinsamen Gesundheitsversorgung oder Rettungsdienste gefördert wurden, was durch eine Berücksichtigung dieses Aspektes in den

Richtlinien und Förderprogrammen der Kohäsionspolitik 2007-2013 unterstützt wurde. Durch die zunehmende Konzentration von Krankenhäusern in Ballungsräumen und hohe Pro-Kopf-Kosten für Rettungsdienste stellt die Gesundheitsversorgung eine besondere Herausforderungen in ländlichen und peripheren Regionen dar, und in Grenzregionen könnte der Mehrwert von Kooperation somit besonders deutlich kommuniziert werden. Jedoch ist auch zu beobachten, dass viele der INTERREG-Projekte nicht unbedingt in gemeinsame Einrichtungen oder gemeinsame Dienstleistungen münden, sondern häufig auf gemeinsames Training, Informationsaustausch oder ähnliche kurzfristige Maßnahmen begrenzt ist. Bezüglich gemeinsamer Projekte zum Ziel des territorialen Zusammenhaltes, die durch INTERREG gefördert sind, liegt der Fokus entlang Deutschlands Westgrenzen auf Wasserprojekten verschiedener Art (z.B. im Hochwasserschutz, Trinkwasser, Abwasser) sowie öffentlichen Nahverkehrsprojekten (Machbarkeitsstudien, Pilotprojekte für grenzübergreifende Verbindungen). An den Grenzen zu Polen und Tschechien liegt im Vergleich dazu der Schwerpunkt auf Kooperation der Polizei-, Notfall- und Rettungsdienste.

Grenzübergreifende gemeinsam errichtete und betriebene Einrichtungen sind weiterhin eher selten, und entlang Deutschlands Grenzen gibt es noch deutliches Potential für mehr gemeinsame raumplanerische Vorhaben, um die Pro-Kopf-Ausgaben bei Infrastrukturinvestitionen zu senken und eine bessere Versorgung der Bevölkerung zu sichern. Die Vorabrecherche ergab, dass es den Organisationen und Behörden entlang Deutschlands Grenzen nicht am Willen mangelt, die grenzübergreifende Versorgung zu verbessern, aber dass viele gute Ideen häufig keine Umsetzung finden; dass es an politischer Unterstützung fehlt; oder dass die Planung erst mit beträchtlicher Verzögerung beginnen kann. Rechtliche und administrative Probleme spielen hierbei ohne Zweifel eine wichtige Rolle, aber in dem Workshop sowie in Vorab-Telefonaten wurde mehrfach betont, dass für diese in der Regel eine Lösung gefunden werden kann, sofern politische Unterstützung auf beiden Seiten der Grenze für das Projekt besteht. Veränderungen in den nationalen politischen Prioritäten können nachhaltige Auswirkungen auf die grenzübergreifende Zusammenarbeit haben und sogar bereits bestehende rechtliche Grundlagen für gemeinsame Versorgungseinrichtungen wieder in Frage stellen. So wurde zum Beispiel die dänisch-deutsche Gesundheitskooperation für die gemeinsame Luftrettung und die Nutzung deutscher Krankenhauseinrichtungen durch dänische Bürger unter Hinweis auf Sparmaßnahmen Süddänemarks abgebaut bzw. deutlich reduziert (Jung und Jesumann 2014). Auch Kommunalwahlen können die politische Bereitschaft für grenzüberschreitende raumplanerische Vorhaben nachhaltig beeinflussen, und durch die Zeitintensivität und Komplexität der Planungsprozesse somit selbst laufende Vorhaben wieder gefährden. Neben politischer Unterstützung sind aber vor allem die ‚Überzeugungstäter‘ in den Behörden oder Versorgungseinrichtungen bedeutend für den Erfolg eines gemeinsamen Projektes. Diese spezialisierten Experten sind bereit, gemeinsam nach kreativen Lösungen zu suchen und grenzübergreifende Projekte über viele Jahre von der Planung bis zur Umsetzung zu begleiten.

Trotz der Vielzahl der identifizierten Barrieren lassen sich dennoch mehrere wegweisende Beispiele für gemeinsame Infrastrukturen und Dienste in deutschen Grenzregionen finden, vor allem entlang solcher Grenzen, bei denen die Siedlungszentren sich in relativer Nähe zueinander befinden und wo sich folglich die politische Aufmerksamkeit häufig auf die Möglichkeiten der Kooperation mit der Nachbarregion, einen gemeinsamen Arbeitsmarkt und die Skalierungseffekte gemeinsamer Einrichtungen richtet. So gibt es im Grenzraum Straßburg-Kehl unter anderem eine deutsch-französischen Feuerwehr, eine gemeinsame

Kinderkrippe und eine gemeinsame Straßenbahnlinie. Basel und Weil am Rhein haben eine gemeinsame Tram über die deutsch-schweizerische Grenze gebaut, und Luxemburg und das Saarland betreiben gemeinsam ein Gymnasium mit anwendungsorientierter Mehrsprachigkeit und integrierten Lehrplänen. Vertreter dieser und anderer identifizierter guter Beispiele wurden zum Erfahrungsaustausch nach Berlin eingeladen, und die Zielsetzungen des Workshops und Beiträge individuell vorab telefonisch besprochen. Die eingeladenen Teilnehmer wurden gebeten, Präsentationen zu ihren grenzübergreifenden Vorhaben, den Hindernissen und Lösungsansätzen aufgrund eines Leitfragebogens zu erarbeiten und sich anhand von Vorabfragen auf die Diskussion vorzubereiten.

3.2. Leitfragen für den Erfahrungsaustausch und Organisation

Die Fragen, die für den Erfahrungsaustausch zentral standen waren:

- Was sind wichtige Probleme bei der Planung und Umsetzung grenzüberschreitender raumplanerischer Vorhaben? (administrative / technische; rechtliche / institutionelle; finanzielle; politische Aspekte; ...)
- Wie wurden Lösungen bei der Planung und Umsetzung gemeinsamer raumplanerischer Vorhaben in den deutschen Grenzregionen gefunden?
- Welche Instrumente / Ansätze könnten bei ähnlichen Projekten in Zukunft die Planung und Umsetzung komplexer grenzübergreifender raumplanerischer Vorhaben unterstützen?
- Was wäre der mögliche Nutzen eines neuen EU-Rechtsinstrumentes („ECBC“) für deutsche Grenzregionen aus Sicht der Teilnehmer (und vor dem Hintergrund der rechtlichen Situation in Deutschland)?

Die Teilnehmer des Erfahrungsaustauschs waren die deutschen Vertreter gemeinsamer grenzüberschreitender Vorhaben (nicht auch Teilnehmer des jeweiligen Nachbarlandes), da auch auf die Besonderheiten des deutschen föderalen und Mehrebenensystems in der Diskussion eingegangen wurde. Vertreter verschiedener Daseinsvorsorgebereiche und Grenzregionen (siehe Tabelle 1) sowie Vertreter des BMVI, BBSR und des Projektteams, nahmen am Erfahrungsaustausch teil.

Tabelle 1: Deutsche Grenzregionen und Daseinsvorsorgebereiche: Teilnehmer des Erfahrungsaustauschs und ihre vorgestellten Beispiele

	ÖPNV (Tram, Bus, integrierte Tickets, etc.)	Trinkwasserversorgung	Gesundheitsversorgung	Bildung / Schulen	Rettungswesen (Feuerwehr, Ambulanz, Polizei, etc.)
Deutschland-Polen (Stadtverkehrsgesellschaft Frankfurt/Oder)	X				
Deutschland-Tschechien (Verkehrsverbund Oberlausitz-Niederschlesien GmbH)	X				
Deutschland-Österreich (AOB Bayern)			X		
Deutschland-Schweiz (Stadt Weil am Rhein)	X				
Deutschland-Frankreich (Stadt Kehl)	X				X
Deutschland-Frankreich (Stadtwerke Bliestal GmbH)		X			
Deutschland-Luxemburg (Schengen-Lyzeum)				X	
Deutschland-Niederlande-Belgien (Städtereion Aachen)	X				X

Ziel des Treffens war, Probleme und Potentiale bei der Planung und Umsetzung grenzüberschreitender raumplanerischer Vorhaben insbesondere bei komplexen Planungs- und Abstimmungsprozessen aus Sicht deutscher Kommunen herauszuarbeiten. Im ersten Teil des Erfahrungsaustauschs gaben die Teilnehmer eine kurze Vorstellung Ihrer grenzüberschreitenden Vorhaben und der wichtigsten Probleme und Lösungsansätze im Planungs- und Umsetzungsprozess. Auf dieser Grundlage wurden die wichtigsten Aspekte zu den Problemen und Potentialen in komplexen Planungs- und Abstimmungsprozessen bei der Umsetzung grenzübergreifender Projekte aus Sicht deutscher Vorhabenträger in der Diskussion herausgearbeitet und mögliche Instrumente oder Ansätze zur Lösungsfindung diskutiert (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Impressionen des Erfahrungsaustauschs



Die Vorstellung verschiedener Projekte und zum Teil langjähriger Erfahrung in der Zusammenarbeit mit Nachbarländern zeigte, dass es je nach Grenzraum und Bereich der Daseinsvorsorge unterschiedliche Erfahrungen gibt, sich jedoch auch einige wichtige Gemeinsamkeiten feststellen lassen. Für die vorgestellten Vorhaben wurde eine Vielzahl von rechtlichen Kooperationsformen geschaffen, wie unter anderem:

- **Tram 8 Basel – Weil am Rhein (DE-CH):** Absichtserklärung und Vereinbarung zum Bau und Betrieb der grenzübergreifenden Tramlinie durch die Stadt Weil am Rhein und den Kanton Basel-Stadt, Vereinbarung zur Finanzierung und Projektierung zwischen Schweizer Bundesamt für Verkehr, Kanton Basel-Stadt, Basler

Verkehrsbetrieben und mit Einbeziehung der Stadt Weil am Rhein (Deutschland). Planung-, Bau-, Betriebs- und Finanzierungsvertrag zwischen den Basler Verkehrsbetrieben und den Stadtwerken Weil am Rhein. Finanzierung durch: Schweizerische Eidgenossenschaft, Kanton Basel-Stadt, Basler Verkehrsbetriebe, Industrielle Werke Basel; Land Baden-Württemberg, Stadt Weil am Rhein, Landkreis Lörrach; EU (EFRE, INTERREG).

- **Öffentlicher Personennahverkehr: gemeinsame Buslinie Frankfurt (Oder)-Ślubice (DE-PL):** Einbindung von Ślubice in das Tarifgebiet des Verkehrsverbunds Berlin-Brandenburg (VBB) durch Direktbeauftragung der Stadtverkehrsgesellschaft mbH Frankfurt(Oder) durch die Gemeinde Ślubice für die Teilstrecke auf polnischer Seite. Eine Vereinbarung zwischen den Selbstverwaltungskörperschaften Frankfurt (Oder) und Ślubice zwecks gemeinsamen Betrieb und Finanzierung war nicht möglich.
- **Kooperationsprojekte Kehl-Straßburg (DE-FR):** verschiedene Ansätze je nach Vorhaben, zum Beispiel: Abschließen von Verwaltungsvereinbarungen (z.B. Austausch von Erzieherinnen); Kooperation nach dem Karlsruher Übereinkommen (z.B. Kooperationsvereinbarungen zum Bau der Tram); Grenzüberschreitender Zweckverband (EVTZ) (Eurodistrikt); Freiburger Abkommen über den Bau und den Erhalt von öffentlichen Grenzbrücken über den Rhein, die nicht in der Baulast der Staaten liegen.
- **Gegenseitige Besicherung der Trinkwasserversorgung (gemeinsamer Trinkwasservorratsbehälter mit zwei unabhängigen Kammern) (DE-FR):** Kooperationsvertrag mit einer Laufzeit von 20 Jahren zwischen den Stadtwerken Bliestal GmbH und dem Syndicat Intercommunal des Eaux de Volmunster unter Zustimmung vom Stadtrat Blieskastel, Gemeinderat Gersheim, und dem Conseil Général de la Moselle. Ko-Finanzierung durch INTERREG IVA, dem saarländischen Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (DE), Conseil Général de la Moselle und Agence de l'Eau Rhin Meuse (FR).
- **Grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung (DE-AT):** AOK Bayern Kooperationsvereinbarungen mit Krankenversicherungsträgern in Österreich und Italien; Verträge mit Leistungserbringern in Österreich; sowie gesonderte Absprachen zwischen AOK Bayern und österreichischen Krankenkassen. Letzteres z.B. Sonderabkommen Kleinwalsertal/Jungholz aufgrund des Schlussprotokolls zum Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über Soziale Sicherheit vom 22.12.1966 (Ziffer 21). Mit Inkrafttreten der VO (EG) 647/2005 vom 05.05.2005 fehlt jedoch eine Rechtsgrundlage für das Sonderabkommen.
- **Deutsch-luxemburgisches Schengen-Lyzeum (DE-LUX):** Abkommen zwischen dem Großherzogtum Luxemburg, dem saarländischen Landtag und der Bundesregierung aufgrund des völkerrechtlichen Vertrages und durch Ministerbeschluss. Das Abkommen regelt grundsätzliche Bestimmungen zu Rechtsstellung, Name, Sitz, inhaltlichen Zielen, Bildungsgängen usw. der gemeinsamen Schule. Weiterhin wurden eine Verwaltungsvereinbarung (zu Personalisierung, Schulaufsicht, Ferienordnung etc.) und ein Finanzprotokoll unterzeichnet.

Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse des Erfahrungsaustauschs auf Grundlage der Präsentationen der Teilnehmer und der anschließenden Diskussion wiedergegeben.

3.3. Ergebnisse des Erfahrungsaustauschs: Hindernisse in der grenzübergreifenden Zusammenarbeit

Die bedeutendsten Hindernisse für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit aus Sicht der Teilnehmer des Erfahrungsaustauschs lassen sich wie folgt zusammenfassen.

Rechtliche Faktoren: Unterschiedliche nationale Rechtsvorschriften und Unterschiede hinsichtlich der beteiligten politisch-administrativen Systeme erschweren nach wie vor die grenzüberschreitende Zusammenarbeit entlang Deutschlands Grenzen. Die EVTZ Verordnung hat diesen Umstand nicht nachhaltig überwinden können, da auch hier eine starke Abhängigkeit vom jeweils zugrundeliegenden nationalen Rechtsrahmen besteht. Rechtliche Hindernisse betreffen verschiedene Bereiche, wie unterschiedliche technische Standards (z.B. Elektrifizierungs- und Sicherheitsstandards bei ÖPNV, Zulassung von Fahrzeugen) oder Unterschiede in Qualitätsstandards (z.B. bei Trinkwasser).

Steuerliche Unterschiede (z.B. bei der Umsatzsteuer) können Probleme bei der Vergabe und Umsetzung gemeinsamer Projekte darstellen. Fehlende eindeutige Rechtsgrundlagen für gemeinsame Ausschreibungen und Finanzierung wurden als Hindernisse für die Umsetzung oder Fortführung gemeinsamer Projekte genannt. So ist beispielsweise die Weiterführung der grenzüberschreitenden Buslinie 983 zwischen Frankfurt Oder und Słubice nicht wirklich gesichert, da dauerhafte Vereinbarungen mit Aufgabenübertragung zwischen den Gebietskörperschaften nicht möglich sind und Nebengesetze (z.B. zu öffentlichen Finanzen und kommunaler Haushaltsdisziplin im Rahmen der Zuschussgewährung und Zuschussabrechnung) zusätzliche Probleme darstellen.

Auch durch die Ausweitung von EU-Recht kann nicht unbedingt von einer Harmonisierung nationaler Standards ausgegangen werden, da die Regeln von den Mitgliedstaaten unterschiedlich interpretiert werden. So wurde zum Beispiel die EU-Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland und Frankreich unterschiedlich umgesetzt und Standards und Normen bezüglich Wasserqualität unterschiedlich interpretiert. Auch wurde die Abstimmung nationaler Förderrichtlinien mit EU-Förderrichtlinien als sehr aufwändig bezeichnet.

Trotz bester Absichten und viel Arbeit ist es manchmal nicht möglich, eine gemeinsame Lösung zu finden. Straßburg-Kehl hat zum Beispiel bisher keine gemeinsame Struktur zum Betrieb der grenzüberschreitenden Gartenschau finden können, da französische Gebietskörperschaften nicht an einer privatwirtschaftlichen Unternehmensform (wie einer GmbH) beteiligt sein dürfen. Ein anderes Beispiel, für das in dieser Grenzregion bisher keine rechtliche Lösung gefunden werden konnte, ist die institutionalisierte Kooperation der deutschen und französischen Feuerwehr. Das Karlsruher Übereinkommen ist hierbei nicht anwendbar, da der französische Staat nicht als Kooperationspartner auftreten kann. Eine EVTZ ist nicht möglich, da keine hoheitlichen Aufgaben übertragen werden können. Auch die Gründung einer gemeinsamen juristischen Person war bislang nicht möglich, da dies erfordern würde, dass die gesetzlichen Aufgaben der deutschen Gemeinde nach Paragraph 3 Feuerwehrgesetz auf einen solchen grenzüberschreitenden Verband übertragen werden dürfen.

Administrative und institutionelle Faktoren: Die unterschiedliche Kompetenzverteilung auf verschiedene Verwaltungsebenen in zentralisierten und föderalen Staaten ist ein wichtiger Aspekt für die grenzübergreifende Zusammenarbeit und das Finden gemeinsamer Lösungen. Die Diskussion im Erfahrungsaustausch lässt auf die Faustregel schließen, dass die Lösungsfindung einfacher ist, je grösser die ‚Nähe‘ (sowohl geographisch als auch administrativ) der zuständigen Behörden zur Grenze ist. So wurde von der AOK Bayern gesagt, dass Kooperationsvereinbarungen generell einfacher mit Österreich und Südtirol zu erreichen sind als mit der zentralisierten Tschechei. Für das Schengen-Lyzeum war ursprünglich auch eine Beteiligung Frankreichs vorgesehen, jedoch wegen des zentralisierten Schulwesens als nicht umsetzbar angesehen. Auf der anderen Seite war es dem Großherzogtum Luxemburg möglich, sich an das Bildungssystem des Saarlandes anzupassen.

Weiterhin wurde betont, dass grenzüberschreitende Projekte für übergeordnete Behörden, Instanzen, und bisweilen auch Regierungen, häufig immer noch ‚exotische Vorhaben‘ sind, und dass das Bewusstsein der Notwendigkeit grenzübergreifender Ansätze und ihrer Komplexität (und somit die Bedeutung politischer Unterstützung und flexibler Ansätze) oftmals unzureichend ausgeprägt ist.

Der Verwaltungsaufwand von EU-Fördermitteln, v.a. INTERREG, wurde von vielen Teilnehmern als unangemessen hoch angesehen. Dies ist insbesondere der Fall vis-à-vis des eher moderaten Fördervolumens für Deutschlands westliche Grenzregionen. Es wurde konstatiert, dass der Grundgedanke von INTERREG, Lösungen zu testen und zu experimentieren, in den letzten Förderperioden zunehmend verloren gegangen ist. Auch stellt die Kombination von verschiedenen Fördermitteln (EU und nationale Finanzmittel) grenzübergreifende Projekte häufig vor beachtliche administrative Hindernisse.

Politische Faktoren: Die Teilnehmer konstatierten in vielen Fällen fehlende Steuerungs- und Entscheidungsmechanismen zur verbindlichen Regelung von grenzübergreifenden Problemen, wodurch für jedes Vorhaben eine Sonderlösung gefunden werden muss. Politische Unterstützung für die grenzübergreifende Zusammenarbeit wird als absolut essentiell angesehen, um gemeinsame Vorhaben umsetzen zu können. Während des Workshops wurden verschiedene Beispiele genannt, wie veränderte politische Prioritäten die grenzübergreifende Zusammenarbeit beeinflussen und sogar bereits getroffene Vereinbarungen wieder gefährden können. So führte ein Politikerwechsel in Straßburg dazu, dass für mehrere Jahre alle Kooperationsprojekte in Frage gestellt und auf Eis gelegt wurden. Auch hat der Einzug von Rechtspopulisten in die nationalen Regierungen und Parlamente in manchen Nachbarländern Deutschlands bereits spürbare Auswirkungen auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. So wurde zum Beispiel berichtet, dass der politische Wandel in Polen spürbar ist, und geplante Treffen nun öfter aus ungenannten Gründen abgesagt werden.

Kulturelle Faktoren: Die grenzübergreifende Zusammenarbeit ist stark personenabhängig, oftmals auf Basis der freiwilligen Selbstverpflichtung der beteiligten Akteure organisiert, und persönliche Beziehungen spielen eine große Rolle. Da es sich in der Regel um nur wenige spezialisierte Akteure handelt hängt der Erfolg von grenzübergreifenden Projekten von deren Engagement ab und der Möglichkeit, komplexe Verhandlungen über viele Jahre hinweg durchzuführen und auf veränderte rechtliche und politische Rahmenbedingungen zu

reagieren. Trotz der oftmals lange bestehenden Kooperationen dieser spezialisierten Akteure wurde betont, dass national geprägte Sichtweisen und Wahrnehmungen hinsichtlich der Identifikation, Definition und Umsetzung gemeinsamer Problemlösungsansätze dennoch immer wieder Barrieren darstellen. So werden zum Beispiel deutsch-französische Abkommen häufig auf beiden Seiten der Grenze unterschiedlich verstanden, was sich mit der stark unterschiedlichen Interpretation von Gesetzmäßigkeit erklären lässt (,In Deutschland ist erlaubt, was nicht verboten ist, in Frankreich ist nur erlaubt, was explizit erlaubt ist'). Die Metakommunikation sowie Vertrauen in die Partner und die Partnerschaft sind somit wichtig. Es wurde vorgeschlagen, dass EU, nationale und regionale Regierungen Grenzräume als Kompetenzstellen für europäische Zusammenarbeit anerkennen sollen und als Verständnisraum für verschiedene europäische Mentalitäten.

3.4. Ergebnisse des Erfahrungsaustauschs: Instrumente und Lösungsansätze für die Planung und Umsetzung komplexer grenzübergreifender Vorhaben

Die Teilnehmer des Erfahrungsaustauschs waren Veteranen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit und stellten im Rückblick auf die Veränderungen über die vergangenen Jahre fest, dass große pro-europäische ‚Sonderlösungen‘ der 1990er (wie z.B. für den gemeinsamen Businesspark Eurode (DE-NL)) heutzutage kaum mehr möglich wären. Durch die zunehmende Komplexität und auch Inflexibilität der rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen wird die Umsetzung von grenzüberschreitenden Projekten heute als schwieriger als in der Vergangenheit bewertet. Dies trifft sowohl auf die Westgrenzen als auch die (neueren) östlichen Grenzregionen Deutschlands zu. Im Osten wurden v.a. zunehmende EU-Skepsis und die ‚Reifung‘ (und auch Verhärtung) nationaler Regeln genannt, was kurz nach EU-Beitritt deutlich offener und flexibler war.

Es wurden verschiedene Kooperationsformen identifiziert, die in den Grenzräumen gegenwärtig, je nach Problemstellung und Lösungsmöglichkeiten, Anwendung finden. Diese Kooperationsformen sind:

- ⇒ **Transfermodell:** Ein im einen Land erprobtes und erfolgreiches Modell/Projekt wird ins andere Land transferiert. Dies entspricht dem Vorschlag der neuen EU-Verordnung.
- ⇒ **Adaptermodell:** Die verschiedenen nationalen Modelle werden durch einen ‚Adapter‘ zu einem grenzüberschreitenden Projekt gekoppelt. Als Beispiele aus dem Grenzraum Straßburg-Kehl wurden genannt: deutsch-französische Schlauchkupplung der Feuerwehr; Gestaltung der sich am Rhein gegenüberliegenden Zollhöfe, Programmgestaltung Gartenschau.
- ⇒ **Neues Modell/Projekt für den Grenzraum (Königdisziplin):** Die Vor- und Nachteile von in beiden Ländern vorhandenen Modellen/Strukturen werden herausgearbeitet. Auf dieser Basis werden die Vorteile der Modelle/Strukturen beider Länder zu einem neuen Projekt vereint, das exakt auf die Bedürfnisse im Grenzraum zugeschnitten ist. Als Beispiele aus dem Grenzraum Straßburg-Kehl das gemeinsame Feuerlöschboot und die grenzüberschreitende Kinderkrippe genannt.

Die Erreichung aller Kooperationsformen erfordert viel Kreativität und Durchhaltevermögen, um Lösungen für die Verbindung zunehmend komplexer rechtlicher und administrativer nationaler Systeme zu finden. Auch wurden gemeinsame Arbeitsgruppen, in denen Vertreter

der relevanten Behörden oder Organe von beiden Seiten der Grenze vertreten sind, als essentiell angesehen, damit Möglichkeiten sowohl über die Grenze als auch innerhalb der nationalen Systeme erarbeitet werden können. Die Zusammenarbeit ist häufig intensiv. So wurde berichtet, dass die Arbeitsgruppe für das Schengen-Lyzeum in zwei Jahren ungefähr 100 Sitzungen abgehalten hat.

Der Erfolg eines grenzüberschreitenden Projekts hängt unzweifelhaft vom gemeinsamen Willen der Partner ab. Es wurde betont, dass ein konstruktives Verhältnis zentral stehen muss: tauchen bei Planung und Umsetzung des Projekts Schwierigkeiten auf, muss man der Ursache für diese Schwierigkeiten nachgehen – anstatt am guten Willen des Partners zu zweifeln.

Die Teilnehmer berichteten, dass, falls politische Unterstützung auf beiden Seite der Grenze gegeben ist, es in der Regel auch Flexibilität gibt, um das vorteilhaftere nationale Recht anzuwenden zur Erreichung des gemeinsamen Ziels. So wurde für den Grenzraum Straßburg-Kehl berichtet, dass bei grenzüberschreitenden Wettbewerben in der Stadtplanung und für Bauvorhaben das deutsche Recht mehr Möglichkeiten bietet als das französische und darum bei derartigen Projekten Anwendung findet. Andererseits ermöglicht das französische Recht die Ausschreibung von Planung und Bau mit Kostendeckel und Risiko beim Unternehmen, so dass dieses für die Ausschreibung von komplexen Bauwerken vorteilhafter ist.

3.5. Der mögliche Mehrwert des neuen Rechtsinstrumentes aus Sicht deutscher Grenzregionen

Die Details zum Rechtsinstrument konnten in dem Erfahrungsaustausch nicht bewertet werden, da zu diesem Zeitpunkt der Verordnungsvorschlag noch nicht veröffentlicht war. Jedoch wurden die Vorschläge der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe vorgestellt und diskutiert und die Möglichkeiten des neuen Rechtsinstrumentes auf dieser Grundlage von den Teilnehmern als potentiell hilfreich eingeschätzt. Obwohl ein EVTZ direkt EU-Fördermittel erhalten kann (was administrative Bürden reduzieren kann), wird dieses Instrument durch seine Komplexität doch oft als ‚zweiter Schritt vor dem ersten‘ empfunden. Ein Rechtsinstrument, wie das vorgeschlagene, wird darum als ein sinnvolles ‚leichteres‘ Instrument angesehen, um grenzübergreifende Ausnahmeentscheidung oder Finanzierungsvereinbarungen zu vereinfachen.

Aufgrund der Heterogenität der Probleme (entlang Deutschlands Außengrenzen und auf die ganze EU bezogen) wurde jedoch auch die vermutlich weiterhin bestehende Notwendigkeit für individuelle Lösungen betont. Es wurde die Frage gestellt, wie ein einziges Instrument die Lösungsfindung für diese Diversität der Anwendungsbereiche und verschiedenen rechtlichen Kombinationen erleichtern könnte. Es wurde als wichtig angesehen, dass ein solches Rechtsinstrument flexibel auf die verschiedenen Fälle anwendbar sein müsste und gleichzeitig eine Erleichterung zu den derzeit erforderlichen maßgeschneiderten Lösungen darstellen sollte.

Da ein ‚Herüberziehen‘ der Rechtsvorschriften eines Staates auf das Territorium des Nachbarlandes gewissermaßen die Grenze ‚nach innen‘ verschieben würde, sollte auch darüber nachgedacht werden, welche Auswirkungen dies möglicherweise auf andere Regionen des ‚übernehmenden Mitgliedstaates‘ haben könnte. Es wurde darum vorgeschlagen, dass eine Folgeabschätzung für das vorgeschlagene Gesetzesvorhaben

vorgenommen wird, um die Auswirkungen und Möglichkeiten für deutsche Grenzregionen und andere Gebiete in den beteiligten Ländern besser einschätzen zu können.

Insgesamt wurde die zu dem Zeitpunkt angedachte ECBM-Verordnung als potentiell nützliches Instrument gesehen, um Adapterlösungen für technische Standards, z.B. beim ÖPNV, und Lösungen für unterschiedliche rechtliche Regelungen zu finden. Allerdings wurde betont, dass rechtliche und administrative Hindernisse nur ein Aspekt der Probleme bei der Planung und Umsetzung komplexer grenzübergreifender Vorhaben sind. Politische Barrieren wurden als mindestens genauso, wenn nicht noch gravierender empfunden. Die Teilnehmer wiesen darauf hin, dass die Anwendung des jeweils ‚besser passenden‘ nationalen Rechts auch heute bereits oft möglich ist, falls politische Unterstützung für das Projekt und die Zusammenarbeit besteht. Politikerwechsel können darum problematisch sein und auch bereits akzeptierte Kooperationsprojekte wieder in Frage stellen (wie im Grenzraum Straßburg-Kehl geschehen). Die neue EU-Verordnung könnte somit besonders sinnvoll sein für solche Grenzregionen, in denen umfassende politische Unterstützung und das ‚gemeinsame Wollen auf beiden Seiten‘ nicht gegeben sind, durch die Verpflichtung, eine Lösungsfindung zu ermöglichen (wie auch im Verordnungsvorschlag vorgesehen).

Mehr Rechtspielraum für Grenzräume sowie eine Anerkennung der besondere Aufgabe der Kommunen bei der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge (mit als Folge besserer Finanzausstattung, um diese Aufgaben anzugehen) werden als nötig empfunden. Es wurde darauf hingewiesen, dass die EVTZ-Verordnung in der Umsetzung sehr aufwändig ist und zusätzliche Instrumente und v.a. politische Unterstützung erforderlich sind. Aufgrund dieser Erfahrungen wäre es wichtig, bei der ECBM-Verordnung darauf zu achten, dass sie in ihrer Anwendung nicht zu bürokratisch wird und flexibel mit anderen Instrumenten und Ansätzen kombiniert werden kann. Letztlich, wenn die ECBM-Verordnung dazu führen würde, Grenzräume als territorial begrenzte ‚Experimentierräume‘ zu definieren, wäre dies nach Meinung der Teilnehmer hilfreich. Dies würde dann Sonderlösungen für bestimmte Projekte innerhalb nationalen Rechts erlauben (Beispiele: ‚Nacheilen‘ von Polizei im Nachbarland bei Verfolgung oder bei Tarifen für grenzüberschreitendem ÖPNV).

3.6. Ergebnisse des Erfahrungsaustauschs: Vorschläge zur Unterstützung der Planung und Umsetzung raumplanerischer grenzübergreifender Vorhaben

In der Diskussion wurden zahlreiche weitere Vorschläge gemacht bzw. Wünsche geäußert, wie die Vielzahl der identifizierten Barrieren angegangen werden könnte und die Planung und Umsetzung komplexer Projekte der Daseinsvorsorge aus Sicht der deutschen Grenzregionen erleichtert werden könnte (siehe Abbildung 3). Die verschiedenen Vorschläge zur Erleichterung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit waren:

Rechtliche und institutionelle Aspekte der grenzübergreifenden Zusammenarbeit und Rechtsberatung

- Bilaterale Abkommen: Verwaltungsvereinbarungen, Zweckverbände, sowie Staatsverträge (z.B. Karlsruher Abkommen) sind nach wie vor nützlich als Grundlage für bestimmte Projekte. Es wäre hilfreich, wenn grenzübergreifende Zweckverbände als Körperschaften anerkannt würden.
- Rechtssicherheit für Kommunen beim Betrieb von teuren Infrastrukturprojekten (Wasserversorgung, Tram etc.) mit langen Laufzeiten, z.B. durch bi-nationale

Verträge, als ‚Schutz‘ gegen Änderung von nationalen rechtlichen oder politischen Rahmenbedingungen.

- Daneben ist effektiver Rechtsschutz nötig (Klageverfahren im Verwaltungsrecht sind je nach Land unterschiedlich geregelt)
- Es wurde vorgeschlagen, auf EU Ebene und/ oder auf Bundesebene bzw. Länderministerien eine ‚Clearing-Stelle‘ einzurichten, um bei der Umsetzung komplexer Grenzraum-Projekte (und ggf. der Anwendung der neuen Verordnung) Unterstützung zu leisten.
- Bi-nationale Rechtsberatung: Mitgliedstaaten sollten ‚Juristentandems‘ unterstützen, die gemeinsam Lösungen zu den verschiedenen Rechtsfragen entlang der Grenze erarbeiten können und den Kooperationsprozess durch rechtliche Beratung über die Grenze hinweg unterstützen können.

Grenzüberschreitende Gesetzesfolgenabschätzung

Insgesamt wird eine grenzüberschreitende Gesetzesfolgenabschätzung sowohl für EU-Recht als auch nationales Recht als sehr wichtig für Grenzregionen angesehen. Beispiele waren:

EU Recht

- Einführung der Verpflichtung zur Folgenabschätzung bei grenzüberschreitenden Planungen wäre wichtig (Beispiel unterschiedliche Standards für Abstand zu Windturbinen, was in Grenzregionen zu Konflikten führen kann)
- Eine bessere Harmonisierung bei der Umsetzung von EU-Normen (z.B. Wasserrahmenrichtlinie) sollte angestrebt werden, um manche Barrieren durch die unterschiedliche nationale Interpretation von vornherein zu vermeiden.
- Reduzierung der Plakettenvielfalt (Beispiel Umweltplakette) als Aufgabe für die EU

Nationales Recht

- Keine unkoordinierten Veränderungen nationaler Regeln / Rahmenbedingungen (Beispiel Einführung Maut) und Überprüfung der Auswirkungen nationaler Gesetze auf grenzübergreifende Projekte (z.B. Kabotageverbot)
- Nationale Regelungen müssten auch in anderen Bereichen stärker angeglichen werden, z.B. im Wohnungsmarkt oder bei stark subventionierte Einrichtungen, die von einer Kommune bezahlt werden aber von Bewohnern des Nachbarlandes genutzt werden. Dies könnte durch konkrete Regelungen für einzelne Grenzgebiete geschehen, da diese Probleme stark von den jeweiligen nationalen Rechtssystemen beeinflusst sind.

Abbildung 3: Beispiel der Visualisierung der Diskussionspunkte



Andere rechtliche und institutionelle Aspekte

- Mehr Freiheit / Kompetenzen für lokale (und regionale) Gebietskörperschaften bei grenzübergreifender Daseinsvorsorge. Grenzregionen als ‚Experimentierraum‘ begreifen, der Sonderlösungen für bestimmte Projekte innerhalb nationalen Rechts ermöglicht
- Flexiblere Umsetzung nationaler Regeln in Grenzräumen / Adapterlösungen zulassen, selbst wenn sie Ausnahmeregelungen von der nationalen Gesetzgebung verlangen. Offenerere Herangehensweise auf beiden Seiten bei der Problemlösung und Akzeptanz der jeweils anderen Regeln (,andere Regeln können auch sinnvoll sein‘). Dies erfordert Vertrauen (in die Kommunen, in die Partner im Nachbarland, von den Politikern in die Beamten / Angestellten / Projektträger...) und die Bereitschaft, ‚einfach mal was zu probieren‘.
- Finanzierung auf der anderen Seite der Grenze ermöglichen (Beispiel deutsch-polnischer Grenzraum)

Finanzielle Aspekte und Förderprogramme

- Finanzmittel sind nötig, um Grenzregionen lebensfähig zu halten. Diese müssten über INTERREG (zumindest wie es derzeit gestaltet ist) hinausgehen. Es besteht ein

deutlicher Mehraufwand für Daseinsvorsorge in Grenzregionen im Vergleich zu ‚Binnenlandsregionen‘, und entsprechende finanzielle Unterstützung sollte durch die EU oder Nationalstaaten ermöglicht werden.

- ‚INTERREG neu erfinden‘ (zurück zum ursprünglichen Gedanken). Es wurde kritisiert, dass INTERREG nunmehr zu aufwändig in der Verwaltung ist und der ‚Experimentierraum‘ verlorengegangen ist. Die EU wird bürokratisch vermittelt in Interreg Operationellen Programmen – es geht aber um Menschen, was wieder stärker in den Vordergrund gerückt werden müsste. Die Administration / Abrechnungen von INTERREG müssen vereinfacht werden, um das Instrument wieder attraktiver zu machen. (Erasmus + als Vorbild zur Reformierung von INTERREG?, CIVITAS als Vorbild für eine Rückkehr zu Nachbarschaftsprojekten unter INTERREG?)

Interkulturelle Kommunikation und Bildung

- Kommunikation ‚über die Grenze‘ und über die Grenze hinweg (Mentalitätsfragen abarbeiten). Bildung und Wissen: mehr Studien wären sinnvoll (dies könnten z.B. Masterarbeiten oder Doktorarbeiten an Universitäten, v.a. im Grenzraum, zu grenzüberschreitender Daseinsvorsorge und den sich daraus ergebenden rechtlichen Fragen sein)
- ‚Politikerbildung / -erziehung‘: Bildung und ‚awareness-raising‘ von lokalen und regionalen Politikern ist zunehmend nötig. Die Länder haben einen EU-Bildungsauftrag und sollten diesem mehr Aufmerksamkeit widmen. Ein Programm für Bürgermeisterkontakt in Grenzregionen, um Begegnungsmöglichkeiten zu schaffen, könnte helfen.
- ‚Soft Tools‘, wie z.B. interkulturelles Kommunikationsmanagement (u.a. für Politiker). Bilaterale Abkommen werden auf den zwei Seiten der Grenze oft sehr unterschiedlich interpretiert, was mehr Dialog und Interpretation der ‚Meta-Kommunikation‘ erfordert.

4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die zentrale Frage für diesen Teilbericht war, wie die Initiative für ein Rechtsinstrument von Deutschland auf europäischer Ebene weiter vorangebracht werden kann und welche Aspekte diesbezüglich von besonderer Bedeutung für deutsche Grenzregionen sind.

Aufgrund der Analyse für diesen Bericht wird der Verordnungsvorschlag zum ECBM als eine nützliche Ergänzung des bestehenden Instrumentariums zur Unterstützung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit in Europa eingeschätzt. Die ECBM-Verordnung kann als praktisches und zielführendes Mittel angesehen werden, um zumindest für einen Großteil der bestehenden rechtlichen und administrativen Barrieren in Grenzregionen Lösungen zu ermöglichen, und gleichzeitig auch die Aufmerksamkeit für die Notwendigkeit einer Lösungsfindung zu erhöhen. Die Vorarbeiten durch die Mitgliedstaaten und die Geschwindigkeit, mit der die EU Kommission den Vorschlag erarbeitet hat, sind bemerkenswert. Auf Grundlage der Diskussionen mit den Teilnehmern des Erfahrungsaustauschs und auf Basis von Analysen existierender Probleme in der

grenzübergreifenden Zusammenarbeit und vor allem bei der Planung und Umsetzung von komplexen raumplanerischen Vorhaben kann der Verordnungsvorschlag als passende Antwort auf mehrere der konstatierten Probleme eingeschätzt werden. Er kann sicherlich dabei helfen, dass ‚Transferlösungen‘ in Grenzregionen schneller gefunden werden können und dass die Mitgliedstaaten zur Lösungsfindung innerhalb eines absehbaren Zeitraumes verpflichtet werden.

Einige Fragen zur Umsetzung des Rechtsinstrumentes bleiben jedoch aufgrund der Analyse in diesem Bericht. Auch werden zusätzliche Instrumente und Ansätze, einschließlich einer Reform von INTERREG zurück zum Ursprungsgedanken, von den deutschen Grenzregionen als Prioritäten für die EU für die kommenden Jahre gesehen. Es wird vorgeschlagen, auf Bundesebene und gemeinsam mit den Ländern und Kommunen innerhalb Deutschlands, sowie in der europäischen Zusammenarbeit, die im folgenden genannten Aspekte und offenen Fragen zur ECBM Verordnung zu besprechen und mögliche zusätzliche Ansätze, die das Instrumentarium für die grenzübergreifende Zusammenarbeit sinnvoll erweitern könnten, zu erwägen.

So kann das von der Europäischen Kommission vorgeschlagene neue Rechtsinstrument nach Einschätzung der Teilnehmer des Erfahrungsaustauschs sehr hilfreich sein, wenn es flexibel eingesetzt werden kann und nicht den Verwaltungsaufwand zusätzlich erhöht (wie es für die EVTZ Verordnung empfunden wird). Es wurde weiterhin als wichtig angesehen, ein neues Rechtsinstrument nicht als ‚Rundum-Lösung‘ zu verstehen, sondern nur als ein Werkzeug neben anderen. Ein ECBM kann vielleicht von besonderer Bedeutung in solchen Grenzregionen sein, in denen politische Unterstützung für grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht unbedingt gegeben ist und wo das Rechtsinstrument ein politisches Umdenken oder zumindest die Verpflichtung zur Lösungsfindung unabdingbar machen würde.

Weiterhin ist es wichtig, zu beachten, dass grenzüberschreitende Kooperation von gesamteuropäischen und globalen Entwicklungen beeinflusst wird. In einer Zeit, in der Angst vor Flüchtlingsströmen und vor Terroranschlägen in vielen Mitgliedstaaten bereits einen politischen Rechtsruck mit Renationalisierungstendenzen und Europa-Skepsis ausgelöst haben, ist politische Bildung zur Notwendigkeit und dem Mehrwert grenzübergreifender Vorhaben, der Fortbestand des Schengen-Raumes und letztlich die Stärkung der Grenzregionen eine zentrale Aufgabe für die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten. Eine offensive Kommunikation zu den Errungenschaften und Vorteilen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den Grenzräumen kann dabei helfen, zu einem politischen Klima zurückzukehren, bei dem offene Grenzen und Zusammenarbeit zentral stehen.

Grenzüberschreitende Kooperation auf allen Ebenen (europäisch, national, regional und kommunal) ist ein wesentlicher Bestandteil des europäischen Einigungsprojektes. Sie wird jedoch nach wie vor weiterhin oftmals durch Einzelprojekte ausgeführt und durch Sonderlösungen umgesetzt. Der Verordnungsvorschlag zum ECBM kann zweifellos auf dieser Ebene Hilfe leisten. Jedoch sollte die Unterstützung grenzübergreifender Zusammenarbeit weitergehen. Eine Gesetzesfolgenabschätzung und bessere Abstimmung nationaler Gesetzesänderung mit Auswirkungen auf die Nachbarländer und eine bessere Harmonisierung der Transposition von EU-Richtlinien wären wichtig. Auch könnte die grenzübergreifende Raumplanung deutlich besser unterstützt werden. Nach wie vor wird Raum-, Landes- und Stadtplanung meist ohne ausreichende Berücksichtigung von

Entwicklungen in Nachbarländern ausgeführt, und es existieren nur wenige Beispiele von integrierten raumplanerischen regionalen Strategien oder städtebaulichen Rahmenplänen für die Grenzregion.

Als Prioritäten der deutschen Ratspräsidentschaft 2020 bezüglich des Verordnungsvorschlags zum ECMB wird aufgrund der Analyse in diesem Bericht eine Konzentration auf die folgenden drei Schwerpunkte vorgeschlagen:

- Deutschland mit seinen neun Nachbarländern und der Vielzahl an rechtlichen und raumplanerischen Kombinationen entlang der Grenze als ‚Pilotstudie‘ für die Umsetzung und Verfeinerung des neuen Rechtsinstrumentes vorzustellen und durch einen dauerhaften Dialog sowohl innerhalb Deutschlands als auch mit den Nachbarstaaten und auf EU-Ebene die Möglichkeiten des Instruments aber auch seine Anwendungsgrenzen sowohl wissenschaftlich als auch praktisch zu analysieren.
- Die politische Bildung und Kommunikation zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit auf allen Ebenen in der EU zu unterstützen, um dadurch die Kooperation vor Ort zu erleichtern und die Versorgung von Bürgern in den Grenzregionen zu verbessern.
- Vorschläge zur grenzübergreifenden Gesetzesfolgenabschätzung gemeinsam mit der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten voranzutreiben, um die Komplexität rechtlicher Hindernisse in Grenzregionen langfristig zu reduzieren.

5. Literaturverzeichnis

AdR Ausschuss der Regionen (2015). Stellungnahme des Europäischen Ausschusses der Regionen — Stärkung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit: Bedarf es eines besseren Regelungsrahmens? *Amtsblatt der Europäischen Union*, C 423/7-12. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015IR4286&from=EN>

BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017). *Raumordnungsbericht 2017. Daseinsvorsorge sichern*. Bonn: BBSR. Online: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2017/rob-2017-final-dl.pdf?blob=publicationFile&v=7>

COM Europäische Kommission (2015). *Flash Eurobarometer 422: Cross-border cooperation in the EU. Summary*. Brüssel: Europäische Kommission. Online: http://ec.europa.eu/regional_policy/de/newsroom/news/2015/09/cross-border-cooperation-in-the-european-union-an-opportunity-for-europe-s-border-regions

COM Europäische Kommission (2017a). *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Stärkung von Wachstum und Zusammenhalt in den EU-Grenzregionen* (COM(2017) 534 final). Brüssel: Europäische Kommission. Online: http://ec.europa.eu/regional_policy/de/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions

COM Europäische Kommission (2017b). *Meine Region, mein Europa, unsere Zukunft*. Siebter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt. Brüssel:

Europäische Kommission. Online:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr_de.pdf

COM Europäische Kommission (2018a). *Proposal for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027*. Brüssel: Europäische Kommission. Online: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/laying-down-mff-may_2018_en.pdf

COM Europäische Kommission (2018b). *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext* (COM(2018) 373 final). Straßburg: Europäische Kommission. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0373&from=EN>

EG Europäische Gemeinschaft (2006). Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ). *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 210/19-24. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1082&from=DE>

EU Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (2013). Verordnung (EU) Nr. 1302/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) im Hinblick auf Präzisierungen, Vereinfachungen und Verbesserungen im Zusammenhang mit der Gründung und Arbeitsweise solcher Verbände. *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 347/303-319. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1302&from=DE>

Jung, F.; Jesumann, N. (2014). Sparmassnahmen: Aus für die deutsch-dänische Gesundheitskooperation? *Flensburger Tageblatt*, Online: <https://www.shz.de/lokales/flensburger-tageblatt/aus-fuer-die-deutsch-daenische-gesundheitskooperation-id7651716.html>

MOT Mission Opérationelle Transfrontalière (2015). *Building Legal Provisions to Overcome Obstacles to Cross-border Cooperation*. Paris: MOT

MOT Mission Opérationelle Transfrontalière (2018). *News - Towards a new European legal tool: the ECBC*. Online: <http://www.espaces-transfrontaliers.org/en/news/news/news/show/vers-un-nouvel-outil-juridique-europeen-lecbc/>