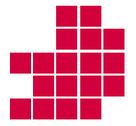




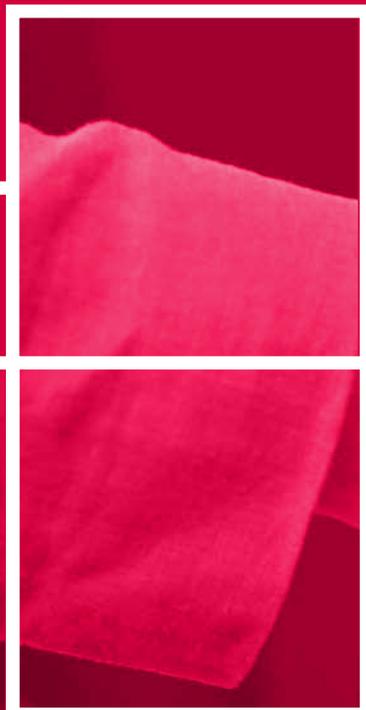
Bundesministerium
für Verkehr und
digitale Infrastruktur



MORO

MORO Praxis

Erfahrungen aus Europäischen Verbänden für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)



7

2017

MORO Praxis Heft 7

Erfahrungen aus Europäischen Verbänden für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)

Inhalt

Inhalt	5
Kurzfassung	6
1 Einleitung.....	9
2 Vielfältige Vorteile von EVTZ und Grenzen der Quantifizierung.....	15
2.1 Konkrete Vorteile aus Sicht des EVTZ „Inter-regionale Allianz für den Rhein-Alpen-Korridor“	16
2.2 Konkrete Vorteile aus Sicht des EVTZ „Eurodistrict SaarMoselle“	18
2.3 Konkrete Vorteile aus Sicht des EVTZ-Gründungsvorhabens „Unteres Odertal“	19
2.4 Quantifizierung der Vorteile.....	20
3 Das Verhältnis von EVTZ zu öffentlichen Verwaltungen und Parlamenten	23
3.1 Unterstützung, Vertrauen und Ergebnisse als zentrale Erfolgsfaktoren	23
3.2 Wege zur Stabilisierung und Verstetigung des Verhältnisses.....	25
4 Ansatzpunkte zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für EVTZ	29
4.1 Herausforderungen während der Gründungsphase	29
4.2 Herausforderungen während der laufenden Arbeit.....	31
4.3 Handlungsbedarfe zur Vereinfachung der Gründung und der laufenden Arbeit von EVTZ.....	34
5 Individualität von EVTZ begrenzt Übertragbarkeit von Erfahrungen	37
5.1 Regionaler Handlungsbedarf beeinflusst Ziele und Aufgaben	37
5.2 Zweck und Mitgliederstrukturen prägen EVTZ-Aufbau.....	39
6 Möglichkeiten zur Einbindung privater Akteure.....	43
7 Schlussbemerkung – Häufig gestellte Fragen.....	45
Abbildungsverzeichnis	48
Literaturverzeichnis	48

Kurzfassung

In Europa findet die territoriale Zusammenarbeit über Staatsgrenzen in vielfältiger Weise statt. Ein Instrument dafür sind Europäische Verbünde für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ). Sie haben zum Ziel, die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit ihrer Mitglieder zu erleichtern. Sie setzen sich aus Mitgliedstaaten, regionalen und lokalen Gebietskörperschaften sowie anderen Einrichtungen des öffentlichen Rechts zusammen. Durch ihre eigenständige Rechtsform stellen sie eine Grundlage für Rechts- und Planungssicherheit dar. Das Instrument dient damit unmittelbar der Umsetzung der EU-Kohäsionspolitik im Bereich der territorialen Zusammenarbeit.

Die Verordnung (EG) 1082/2006 sowie die Änderungsverordnung (EU) 1302/2013 stellen die Rechtsgrundlage für die Einrichtung von EVTZ dar. Seit der Einführung des Instruments im Jahr 2006 ist die Zahl der bestehenden EVTZ auf 62 gestiegen (Stand: April 2016). Eine Reihe weiterer EVTZ befindet sich im Gründungsprozess. Die Beteiligung deutscher Akteure an EVTZ hat sich in den letzten Jahren deutlich erhöht und erste EVTZ mit Sitz in Deutschland wurden gegründet. Daraus ergeben sich Fragen zu Vorteilen von EVTZ, ihren Rahmenbedingungen sowie den Möglichkeiten für andere EVTZ, von den bisherigen Erfahrungen zu lernen. Die in der vorliegenden Ausgabe der MORO Praxis dargestellten Erkenntnisse fokussieren insbesondere auf drei ausgewählte Modellregionen: den EVTZ „Interregionale Allianz für den Rhein-Alpen-Korridor“, den EVTZ „Eurodistrict SaarMoselle“ und das EVTZ-Gründungsvorhaben „Unteres Odertal“.

Aus Sicht der Akteure der Modellregionen ergeben sich in Abhängigkeit vom jeweiligen Kontext und den konkreten Aufgaben und Zielen **individuelle Vorteile** des EVTZ-Instruments. Für die „Interregionale Allianz für den Rhein-Alpen-Korridor“ bestehen diese vor allem in der strategischen Bündelung raumentwicklungsrelevanter lokaler und regionaler Interessen und deren Vertretung auf europäischer Ebene. Für den „Eurodistrict SaarMoselle“ liegt ein zentraler Vorteil in der Geschäftsfähigkeit und damit einer stärkeren Position gegenüber der nationalen und regionalen Ebene in Deutschland und Frankreich. Eng verknüpft hiermit ist die Verbesserung der finanziellen Ausstattung, die wiederum zu einer höheren Außenwahrnehmung

des EVTZ und seiner Aktivitäten beitrug. Aus Sicht des EVTZ-Gründungsvorhabens „Unteres Odertal“ führt der angestrebte EVTZ zu einer Steigerung der Effektivität und Effizienz sowie stärkeren Kontinuität der Zusammenarbeit. Der EVTZ soll außerdem einen identitätsstiftenden Beitrag leisten und den politischen Willen zur Kooperation unterstreichen.

Ein entscheidender **Erfolgsfaktor** für EVTZ-Gründungsvorhaben ist die politische Unterstützung durch einzelne Politiker, aber auch durch die Kommunal- und Regionalparlamente der einzelnen EVTZ-Mitglieder. Dabei ist es wichtig, eine langfristige Perspektive für die Zusammenarbeit zu entwickeln und gegenüber den Entscheidungsträgern aus Verwaltung und Politik zu kommunizieren. Letztlich hängt der Erfolg eines Gründungsvorhabens von den handelnden Personen, ihrer Überzeugungskraft, Lernbereitschaft und gegenseitigem Vertrauen ab. Eine dauerhafte politische Unterstützung gelingt am besten durch eine klare Fokussierung der Arbeit auf praktische Probleme und die Initiierung sowie Umsetzung praxisorientierter Projekte.

Zur **Stabilisierung und Verstetigung** der Zusammenarbeit bedarf es eines gemeinsamen Verständnisses bezüglich der Vision und der vorgesehenen Aufgaben. Um die Akzeptanz zu steigern, sollte die Entwicklung eines Zukunftsbilds und der sich daraus ableitenden Aufgaben partizipativ erfolgen. EVTZ-übergreifend zeigt sich, dass die Verstetigung am besten schrittweise erfolgt, da sich mit fortschreitender Integration neue Herausforderungen ergeben, die zu höheren Anforderungen an die Vertrauensbasis führen.

EVTZ sind mit Herausforderungen konfrontiert, die sich auch aus rechtlichen Rahmenbedingungen für die Gründung und **laufende Arbeit** ableiten. So ist festzustellen, dass viele Genehmigungsbehörden im Genehmigungsprozess nach wie vor unsicher sind und nur über einen geringen Erfahrungs- und Kenntnisstand verfügen. Unterschiede und Unklarheiten in den nationalen Umsetzungsbestimmungen zur EVTZ-Verordnung erschweren den Prozess über die Mitgliedstaaten.

Während der **laufenden Arbeit** bestehen die Herausforderungen unter anderem darin, dass die eigene Rechtspersönlichkeit des EVTZ in den verschiedenen Mitgliedstaaten nicht einheitlich behandelt wird und unterschiedliche



nationale Vorschriften zu berücksichtigen sind. Akteure der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit haben häufig den Eindruck, dass ihre Interessen bei nationalen Gesetzgebungsverfahren nicht hinreichend berücksichtigt werden. Weitere Herausforderungen entstehen bei der Neuaufnahme von Mitgliedern, gegebenenfalls auch durch neue Aktivitäten.

Insgesamt ergeben sich aus den Herausforderungen konkrete **Informations- und Abstimmungsbedürfnisse**, um einen pragmatischen und lösungsorientierten Umgang zu fördern. Dies umfasst finanzielle Unterstützung und rechtliche Beratung, aber auch eine intensive Abstimmung zwischen den beteiligten Behörden. Um voneinander zu lernen und von den Erfahrungen anderer Genehmigungsbehörden zu profitieren, sollte auch der europaweite Austausch der nationalen Behörden gefördert werden.

Obwohl EVTZ grundsätzlich voneinander lernen können, beschränken die individuellen regionalen Rahmenbedingungen und Erfahrungen die **Übertragbarkeit von Erfahrungen** auf einen anderen EVTZ. Wichtig ist daher, die Erfahrungen neu zu interpretieren und an die eigenen Rahmenbedingungen anzupassen, wofür das EVTZ-Instrument die notwendige Flexibilität bietet. So richten sich die Ziele und Aufgaben als gemeinsamer Nenner

zwischen allen EVTZ-Mitgliedern nach dem gemeinsamen Handlungsbedarf, der sich unter anderem aus der Raumstruktur und sozioökonomischen Disparitäten ergibt. Bei der Entwicklung der Organisationsstruktur eines EVTZ sind die internen Strukturen der verschiedenen EVTZ-Mitglieder zu berücksichtigen.

EVTZ fokussieren auf die Zusammenarbeit öffentlicher Gebietskörperschaften. Auch öffentlich getragene Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen, und andere öffentliche Einrichtungen können EVTZ-Mitglieder sein. Darüber hinaus können **private Akteure** über Beiräte oder in konkreten Projektaktivitäten an der EVTZ-Arbeit beteiligt werden.

Die Erfahrungen einer zunehmenden Anzahl von EVTZ helfen, viele offene Fragen zu klären, sowohl hinsichtlich der Implementierung der EVTZ-Verordnung in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten als auch im Hinblick auf die Ausgestaltungsmöglichkeiten für EVTZ. Basierend auf diesen Erfahrungen lassen sich zunehmend präzise Antworten auf eine Reihe häufig gestellter Fragen finden. Diese sind jedoch nicht abschließend, da stetig neue Erfahrungen gesammelt und neue Lösungen für die Implementierung erarbeitet werden.



1 Einleitung

Raumentwicklung vollzieht sich in Europa in vielfältigen Formen und Projekten. Dabei hat sich der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit als Rechtsinstrument bewährt, um diese Zusammenarbeit staatenübergreifend zu unterstützen.

Seit der Einführung des Rechtsinstruments, das heißt mit Inkrafttreten der entsprechenden Verordnung 2006, ist die Anzahl der Europäischen Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) stetig gestiegen und bis April 2016 auf 62 Verbände angewachsen. Einen kartografischen Überblick über alle bestehenden EVTZ bietet Abbildung 1. Eine Reihe weiterer EVTZ befinden sich im Gründungsprozess. Mit der Novellierung der ursprünglichen EVTZ-Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 durch Verordnung (EU) Nr. 1302/2013 wurden im Jahr 2013 eine Reihe von Änderungen und Verbesserungen vorgenommen.¹

Im Rahmen der MORO-Studie „Potenziale für transnationale und grenzüberschreitende Partnerschaften durch Nutzung des Instruments der EVTZ“ wurden Leitfäden für die Gründung von EVTZ erarbeitet.

i Leitfäden für die Gründung von EVTZ

- „Leitfaden zur Gründung eines EVTZ für Akteure der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit“, BMVI-Sonderpublikation,
- „Leitfaden zur Gründung eines EVTZ für Akteure der transnationalen Zusammenarbeit“, BMVI-Sonderpublikation.

Die Leitfäden gehen differenziert auf einzelne Fragestellungen und unterschiedliche Rahmenbedingungen für verschiedene Arten von EVTZ ein. Sie zeigen auf, worin der Vorteil eines EVTZ liegt beziehungsweise liegen kann und welche Hürden bei der Gründung zu überwinden sind. Gleichwohl ist zu beachten, dass jede EVTZ-Gründung

ein individueller Prozess ist. Der Vorbereitungsprozess, der einer EVTZ-Gründung vorausgeht, ist in Abbildung 2 dargestellt.

Die große Nachfrage nach den bisher erarbeiteten Entscheidungshilfen zeigt, dass ein hoher Informationsbedarf seitens interessierter Akteurinnen und Akteure³ in Deutschland, aber auch im benachbarten Ausland besteht. Diesem Bedürfnis geht die Studie „Europäische Verbände der territorialen Zusammenarbeit – Erfahrungen verbreiten und vertiefen“ nach. Im Rahmen der Studie wurden die bisherigen Erkenntnisse gemeinsam mit drei Modellregionen vertiefend untersucht und auf mehreren Veranstaltungen einer größeren Zahl von Akteuren zugänglich gemacht sowie diskutiert. Die unterschiedlichen Ergebnisse der Studie sind Gegenstand dieser Publikation.

Forschungsfragen

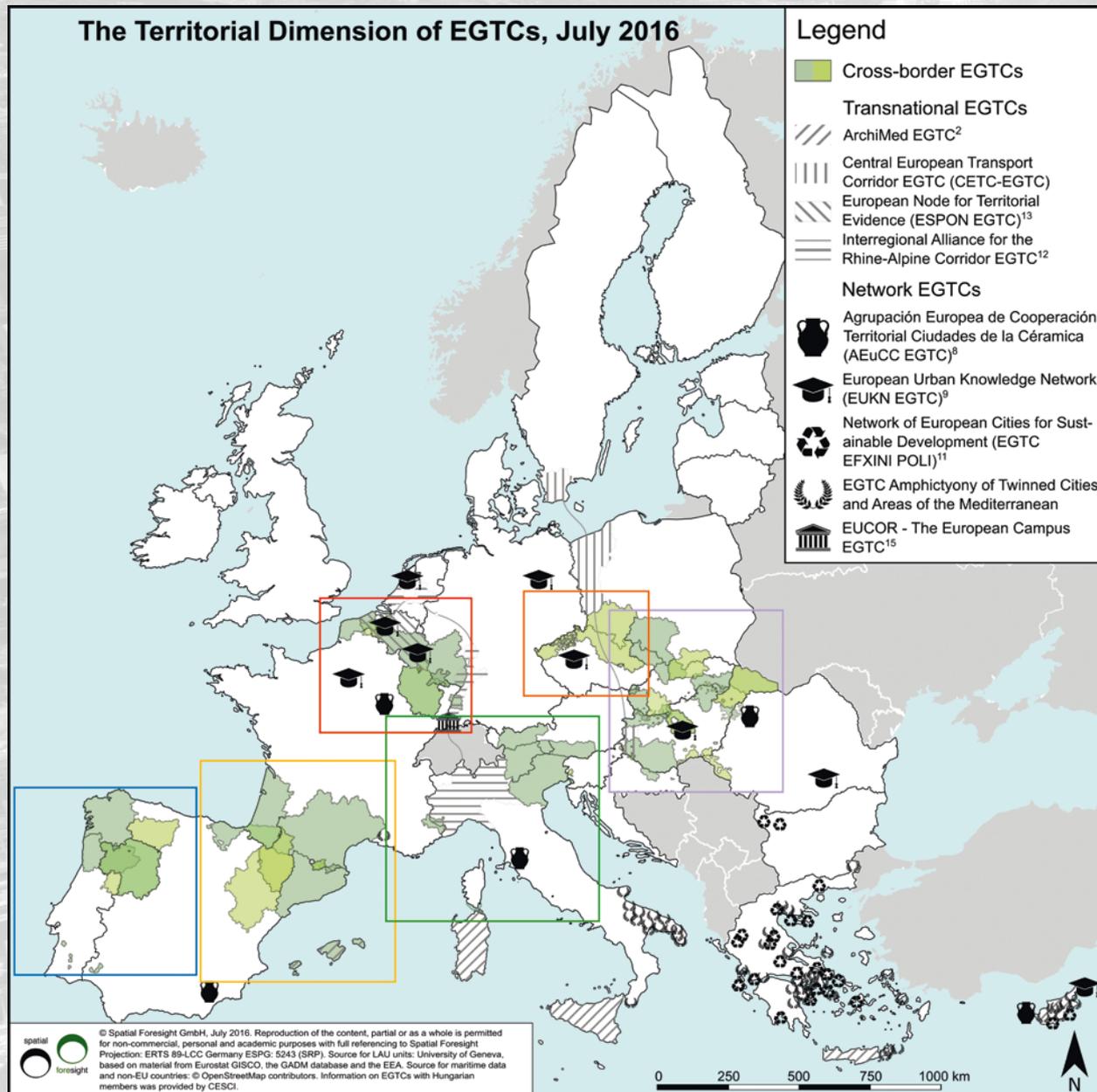
Ziel war es, Erkenntnisse zur Beantwortung der folgenden Forschungsfragen zu gewinnen:

- Worin bestehen die Vorteile von EVTZ? Können diese quantifiziert werden?
- Welche Hauptschwierigkeiten bestanden bei der Gründung? Welche Empfehlungen gibt es dazu?
- Welche positiven Erfahrungen und Hemmnisse ergaben sich aus der laufenden Arbeit der bestehenden EVTZ? Welche Empfehlungen und welche Alternativen gibt es?
- Welche Rahmenbedingungen für die Gründung und Arbeit von EVTZ sollten verbessert werden?
- Wie wirken sich unterschiedliche regionale Bedingungen und Erfahrungen auf die Gründung und Arbeit von EVTZ aus? Inwieweit sind die Erfahrungen auf andere EVTZ übertragbar?
- Welche Erfahrungen zur Einbindung privater und anderer nichtstaatlicher Akteure bestehen?
- Welche Erfahrungen konnten von EVTZ mit zuständigen Verwaltungen sowie lokalen und regionalen Parlamenten gewonnen werden? Welche Empfehlungen lassen sich ableiten?

¹ Zur Vereinfachung wird die aktuelle Fassung der EVTZ-Verordnung im Folgenden als „novellierte Verordnung (EG) Nr. 1082/2006“ bzw. kurz als „novellierte EVTZ-Verordnung“ bezeichnet und nicht als „Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 novelliert durch Verordnung (EU) Nr. 1302/2013“.

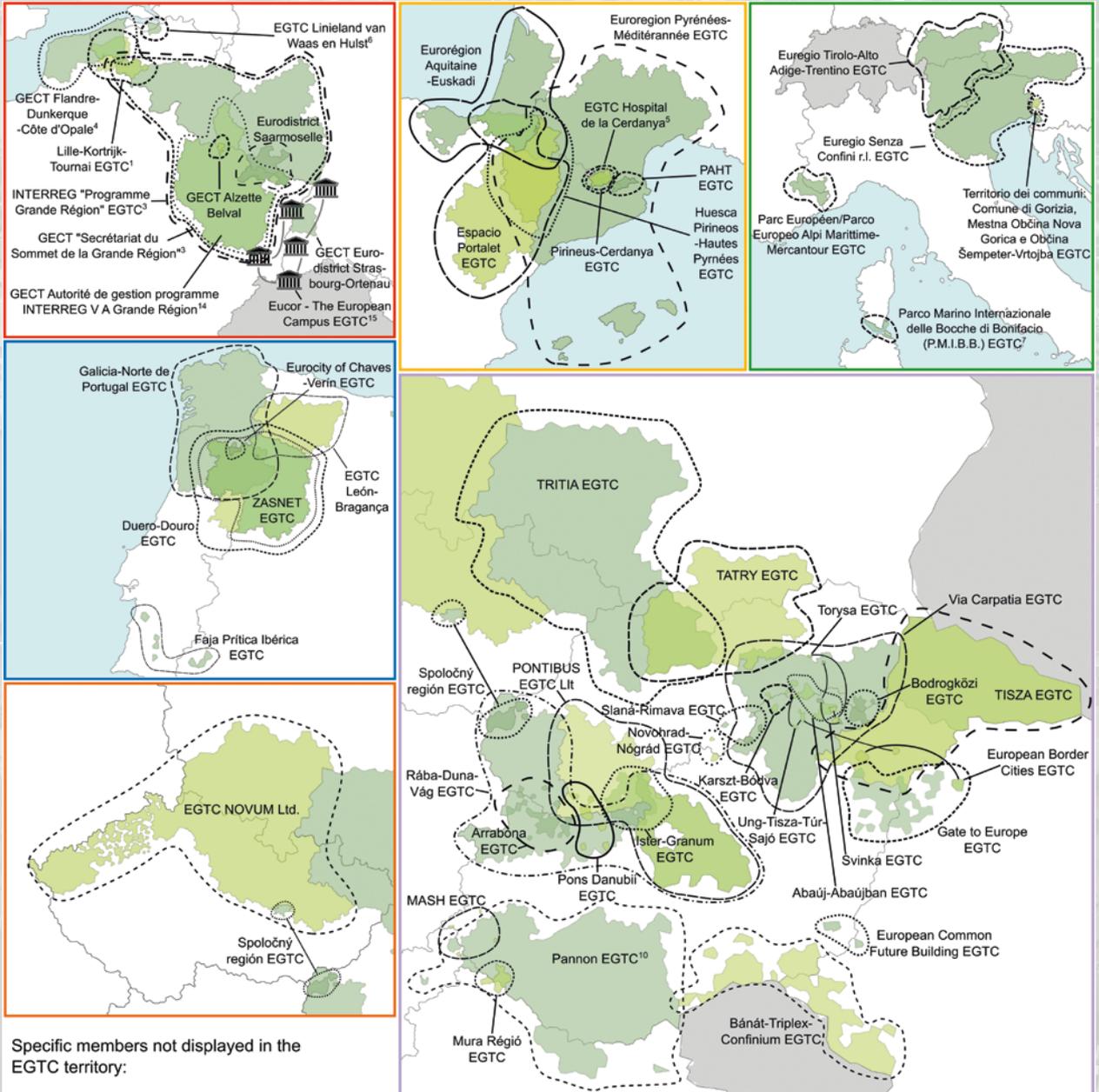
³ Zur Verbesserung der Lesbarkeit wird im gesamten Text die männliche Form verwendet; dies schließt die weibliche Form jedoch immer explizit ein.

Abbildung 1: Räumliche Dimension von EVTZ, Juli 2016



Quelle: Eigene Darstellung Spatial Foresight 2016 auf Grundlage des EVTZ-Registers des Ausschusses der Regionen (Stand: 12. April 2016)

Quelle: gerckens.photo © Fotolia



Specific members not displayed in the EGTC territory:

- 1: French National State, Region of Nord-Pas-de-Calais, Department Nord (both FR), Belgian Federal State, Region and Community of Flanders, Province of West Flanders, Region of Wallonia, the French Community of Belgium and the Hainaut Province (all BE)
- 2: Italian Association of Small Islands (ANCIM), ARCES University College (both IT), Local Development Agency of Larnaca (CY)
- 3: French Government
- 4: French National State, Region of Nord-Pas-de-Calais, Department Nord, Department of Pas-de-Calais, Urban Planning Agency Flanders-Dunkirk (AGUR) (all FR), Belgian Federal State, Flemish Parliament and the Flemish Government (all BE)
- 5: Government of Catalonia (ES), French Government, French National Health Insurance and Languedoc-Roussillon Regional Health Agency (FR)
- 6: Province of Oost-Vlaanderen, Intermunicipal partnership for the Waasland region in Flanders (Interwaas) (both BE) and the Province of Zeeland (NL)
- 7: Agency for the Environment of Corsica (FR)
- 8: Museum of the Argentona Cantir, Museum d'Esplugues de Llobregat, Association "Lo Cadub" de La Galera, Association of Ceramic Cities in Spain (all ES), Association of Ceramic Cities in France (FR), Association of Ceramic Cities in Italy (IT), Association of Ceramic Cities in Cyprus (CY) and Association of Ceramic Cities in Romania (RO)
- 9: All EUKN members are the respectively relevant national authorities.
- 10: University of Pécs and Dabune-Drava National Park (HU)
- 11: RABC Vidin (BG) and Institute of Urban Environment and Human Capital of Panteion University (GR)
- 12: Port of Rotterdam Authority (NL), Port of Antwerp (BE), Duisburger Hafen AG (DE), Port autonome de Strasbourg (FR), Kanton Basel-Stadt (CH) and Uniontrasporti (IT). The approval procedures of the Port of Antwerp (BE), Kanton Basel-Stadt (CH), Provincie Zuid-Holland (NL), Port autonome de Strasbourg (FR) and the Regions of Lombardia and Liguria (both IT) are not yet finalised.
- 13: Members of the ESPON EGTC are the Brussels Capital Region, the Flemish Region, the Walloon Region (all BE), and the Grand Duchy of Luxembourg, but the ESPON Programme refers to the territory of the EU28 plus Switzerland, Liechtenstein, Iceland, and Norway.
- 14: Members of the EGTC are the Region of Lorraine (FR) and the Grand Duchy of Luxembourg, but the cooperation programme also refers to the territory of the Region of Wallonia (BE), Rhineland-Palatinate and Saarland (both DE).
- 15: Members of the Eucor - The European Campus EGTC are the universities of Basel (CH), Haute-Alsace, Strasbourg (both FR), Freiburg and Karlsruhe (both DE).

Drei Modellregionen

Die Forschungsfragen werden in der vorliegenden Publikation aufgegriffen und anhand der beispielhaften Untersuchungen diskutiert, um weitere Hilfestellungen für interessierte Akteure zu geben. Die Erkenntnisse basieren insbesondere auf Interviews und Diskussionen mit Akteuren der folgenden drei ausgewählten Modellregionen:

- EVTZ „Interregionale Allianz für den Rhein-Alpen-Korridor“
- EVTZ „Eurodistrict SaarMoselle“
- EVTZ-Gründungsvorhaben „Unteres Odertal“

Zweck und Aufbau der Publikation

Die vorliegende Publikation gibt einen Überblick über Aspekte, die im Laufe des Gründungsprozesses beziehungsweise im Rahmen der Aufnahme der inhaltlichen Arbeit relevant werden können und in den 2014 erschienenen Leitfäden nicht diskutiert wurden. Die vorliegende Ausgabe der MORO-Praxis-Reihe soll das Bewusstsein interessierter Akteure für potenzielle Hindernisse fördern und ihnen dabei helfen, frühzeitig über mögliche Vorgehensweisen zu entscheiden. Weder erhebt sie Anspruch auf Vollständigkeit noch liefert sie Leitlinien, nach denen sich interessierte Akteure richten sollten. Über das genaue Vorgehen ist jeweils im Einzelfall zu entscheiden.

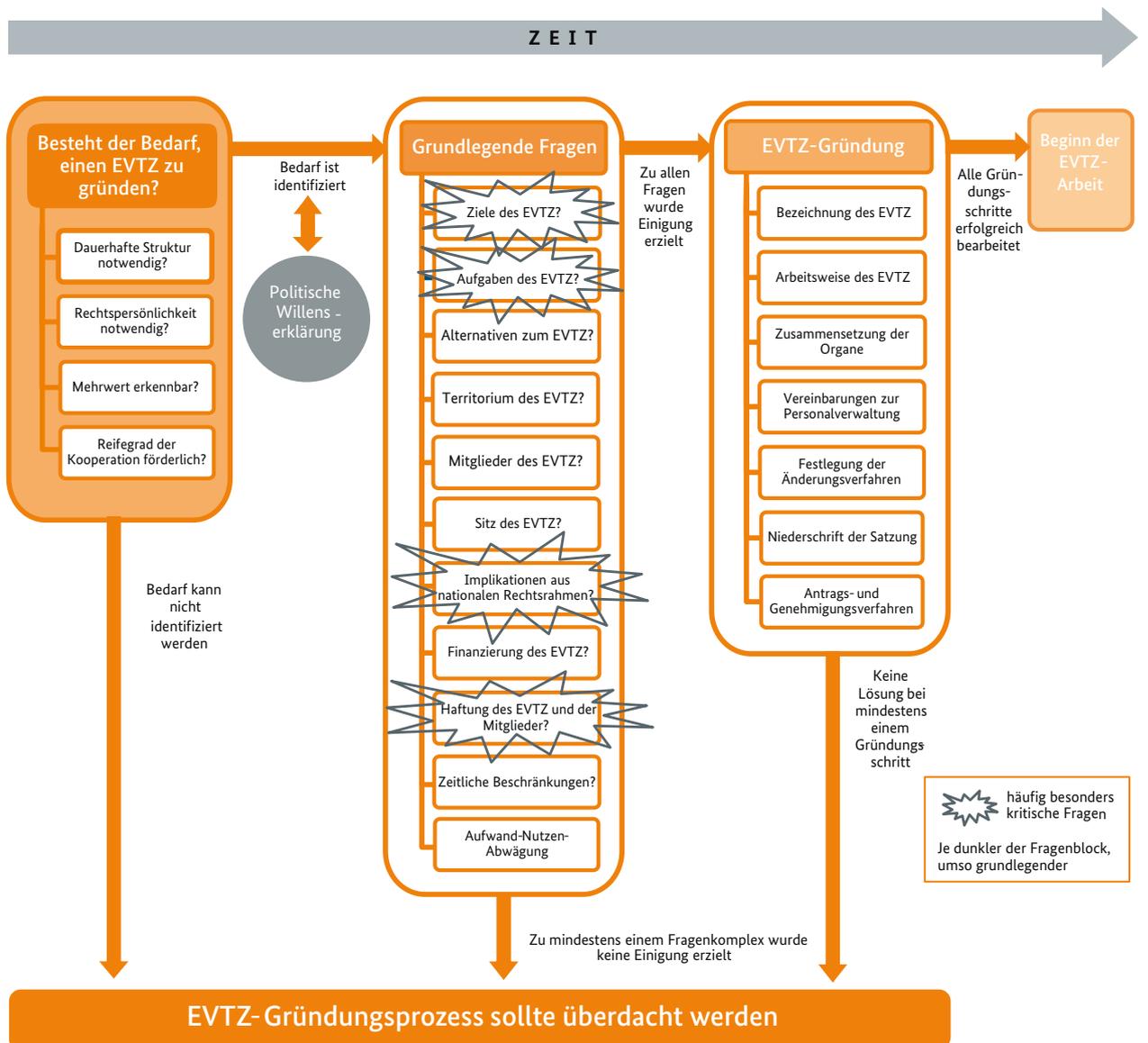
Das zweite Kapitel geht der Frage nach der Konkretisierung und Messbarkeit von Vorteilen des EVTZ-Instruments nach. Dabei wird insbesondere illustriert, worin die Unterschiede zwischen verschiedenen EVTZ bestehen.

Das dritte Kapitel beleuchtet unterschiedliche Aspekte des Verhältnisses zwischen den beteiligten Akteuren. Dabei wird dargestellt, welche Rolle politische Vertreter sowie Behörden für einen EVTZ spielen, wie sich diese Rolle verändern kann und wodurch sie beeinflusst wird.

Verschiedene Studien haben bereits in der Vergangenheit auf vielfältige Herausforderungen für EVTZ hingewiesen. Diesen und weiteren Ansatzpunkten zur Verbesserung der betroffenen Rahmenbedingungen wird im vierten Kapitel nachgegangen. Hierbei wird zwischen den Herausforderungen und Verbesserungsmöglichkeiten während der Gründungsphase und der laufenden Arbeit unterschieden.

Die beiden darauffolgenden Kapitel 5 und 6 behandeln schließlich die Übertragbarkeit von Erfahrungen bereits bestehender EVTZ auf weitere EVTZ sowie die Einbindung privater Akteure. In den abschließenden Schlussbemerkungen werden einige wesentliche Erkenntnisse zu häufig gestellten Fragen (FAQ) zusammengefasst.

Abbildung 2: Empfohlener Verlauf zur Vorbereitung einer EVTZ-Gründung



Quelle: BMVI 2014a: 7, eigene Anpassungen Spatial Foresight 2016

Strategischer Ansatz / Integration unterschiedlicher Aktionen Kontinuität in Aktivitäten und institutionelle Nachhaltigkeit Langfristige und bindende Entscheidungen Einbindung und Eigenbindung der EVTZ-Mitglieder Transparente Strukturen Ownership der Mitglieder	Verstärkte gleichberechtigte Stellung gegenüber Nationalstaaten, Bundesländern, Regionen Geschäftsfähigkeit gegenüber anderen Institutionen Beschleunigung von Verfahren (Planungshierarchie) Teilnahme an Ausschreibungs- und Beschaffungsverfahren Einstellung von eigenem Personal Überwindung von Hindernissen für den Binnenmarkt (EVTZ-VO)
Erhöhte Sichtbarkeit gegenüber Behörden und Institutionen Neue Wege der Einflussnahme und Interessenvertretung EVTZ als Vertreter territorialer Interessen eines Raumes Erstellung abgestimmter Positionen der Mitglieder (Außenwahrnehmung) Effizienz in der Verwendung öffentlicher Gelder Rückwirkungen auf interne Kommunikationsstrukturen der Mitglieder	Demokratische Legitimation Beteiligung an EU-Förderprogrammen Erschließung zusätzlicher finanzieller Ressourcen Vertrauen unter den Mitgliedern



Strategischer Ansatz / Integration unterschiedlicher Aktionen Kontinuität in Aktivitäten und institutionelle Nachhaltigkeit Langfristige und bindende Entscheidungen Einbindung und Eigenbindung der EVTZ-Mitglieder Transparente Strukturen Ownership der Mitglieder	Effektivere Arbeitsweise Geschäftsfähigkeit gegenüber anderen Institutionen Beschleunigung von Verfahren (Planungshierarchie) Verstärkte gleichberechtigte Stellung gegenüber Nationalstaaten, Bundesländern, Regionen Teilnahme an Ausschreibungs- und Beschaffungsverfahren Einstellung von eigenem Personal
---	--



HAUPTNUTZEN VON EVTZ

Strategischer Ansatz / Integration unterschiedlicher Aktionen Kontinuität in Aktivitäten und institutionelle Nachhaltigkeit Langfristige und bindende Entscheidungen	Einbindung und Eigenbindung der EVTZ-Mitglieder Transparente Strukturen Ownership der Mitglieder
Erhöhte Sichtbarkeit gegenüber Behörden und Institutionen Neue Wege der Einflussnahme und Interessenvertretung Effizienz in der Verwendung öffentlicher Gelder	Teilnahme an Ausschreibungs- und Beschaffungsverfahren Einstellung von eigenem Personal Überwindung von Hindernissen für den Binnenmarkt (EVTZ-VO)

Strategischer Ansatz / Integration unterschiedlicher Aktionen

Kontinuität in Aktivitäten und institutionelle Nachhaltigkeit

Langfristige und bindende Entscheidungen

Handwritten notes:
 - Beschleunigung in Verfahren / Aktionen (National -> regional)
 - Erhöhte Sichtbarkeit (Arbeitgeber zu Gewerkschaft / Arbeitnehmern) -> Sit in Automobilkonferenz
 - Erhöhte Sichtbarkeit (Arbeitgeber) -> wie viele Bewerberinnen auf Arbeitsplätze
 - Erhöhte Sichtbarkeit (Arbeitgeber) -> Erhöhung der Mitgliedschaft (weitere Einigungen)



Quellen: Spatial Foresight

2 Vielfältige Vorteile von EVTZ und Grenzen der Quantifizierung

Verschiedene Autoren haben die Hauptvorteile des EVTZ-Instruments bereits in unterschiedlicher Weise dargestellt (vgl. zum Beispiel Committee of the Regions 2010; Fink 2014; Janssen 2012; Mission Opérationelle Transfrontalière 2008). Auch wenn die Nennungen einzelner positiver Aspekte von EVTZ im Vergleich zur Kooperation ohne eigene Rechtspersönlichkeit variieren, so werden die folgenden Aspekte mehrfach genannt:

- Schaffen eines strategischen Ansatzes zur Integration mehrerer Aktivitäten im Rahmen einer gemeinsamen Politik
- Dauerhaftigkeit der Strukturen und Kontinuität der Aktivitäten
- rechtlich bindende Entscheidungen und langfristiges Engagement der Partner
- Partizipation der Partner im Entscheidungsprozess und Eigenbindung
- Transparenz und Sichtbarkeit der Struktur
- stärkere Effizienz bei der Verwendung öffentlicher Gelder
- leichtere Ausschreibungs- und Beschaffungsverfahren;
- Möglichkeit einer direkten Einstellung von eigenem Personal
- bessere demokratische Legitimation durch Mitgliederversammlungen
- Verbesserung der Fähigkeit, sich an EU-Programmen als Einzelantragsteller zu beteiligen

Darüber hinaus können weitere Vorteile identifiziert werden (vgl. zum Beispiel Committee of the Regions 2014; Engl 2014a; Fink 2014), die sich als Folge aus den oben genannten ergeben und somit vor allem mittelbar auftreten:

- institutionelle Nachhaltigkeit, das heißt Etablierung dauerhafter, grenzüberschreitender Strukturen
- identitätsstiftende Wirkung, das heißt Bekämpfung von Tendenzen der Renationalisierung
- Überwindung von Hindernissen des Binnenmarktes (Aufgabe gemäß Artikel 7 (2) der novellierten EVTZ-Verordnung)
- Überwindung von Hindernissen für die Regionalentwicklung (zum Beispiel durch die Bereitstellung grenzüberschreitender Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse)

Häufig kommen verschiedene Optionen zur Gründung von EVTZ infrage, die gegeneinander abgewogen werden (zum Beispiel Verein oder Grenzüberschreitender Örtlicher Zweckverband – GÖZ). Je nach Wahl der Organisationsform treten bei der Gründung unterschiedliche Probleme auf, sodass die mit dem EVTZ erzielbaren Vorteile (zum Beispiel Rechtspersönlichkeit) nicht in gleichem Maße realisiert werden können. Engl (2014b: 19) hebt in diesem Zusammenhang den Gestaltungsspielraum hervor, den die Akteure bei der EVTZ-Gründung durch die novellierte EVTZ-Verordnung haben, da sie die Struktur und Arbeitsweise des EVTZ selbst festlegen und damit an ihre Interessen und Rahmenbedingungen anpassen können.

In der Arbeit mit den Modellregionen zeigt sich, dass die EVTZ-Akteure die Einschätzungen der Fachliteratur bestätigen. Gleichwohl ergeben sich weitere Konkretisierungen der Vorteile. Diese hängen von dem Kontext des jeweiligen EVTZ und seinen konkreten Aufgaben und Zielen ab. Im Folgenden wird dies anhand der drei Modellregionen beispielhaft illustriert.

2.1 Konkrete Vorteile aus Sicht des EVTZ „Interregionale Allianz für den Rhein-Alpen-Korridor“

Bündelung raumentwicklungsrelevanter Interessen

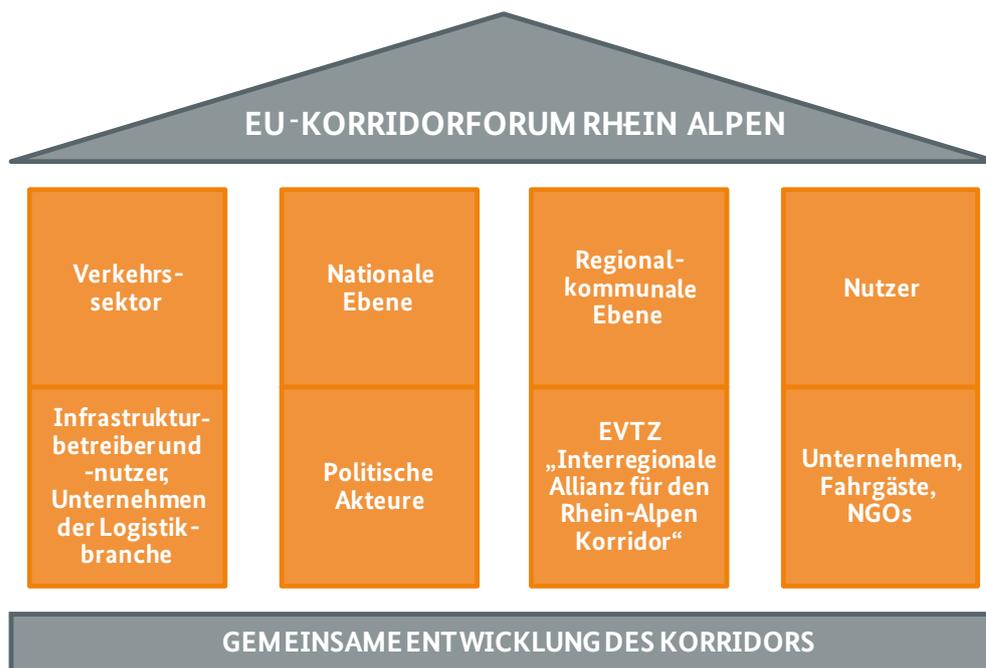
Die Interregionale Allianz für den Rhein-Alpen-Korridor strebt eine verbesserte Entwicklung gemeinsamer Positionen und deren Sichtbarkeit an. Zur Erreichung dieses Ziels stimmen sich die Regionen und Kommunen entlang des Korridors inhaltlich ab und führen unterschiedliche Aktionen der einzelnen Partner in einem konsistenten und strategischen Ansatz zusammen. Dies gilt insbesondere für eine bessere Interessenvertretung auf europäischer Ebene – einzelne Kommunen und Regionen hätten nach Einschätzung der Akteure beispielsweise sonst keinen **Zugang**

zum **Korridorforum**³ beziehungsweise zu dem zuständigen Koordinator⁴ erhalten. Als EVTZ, der raumentwicklungsrelevante Interessen aus vier EU-Mitgliedstaaten bündelt und nach außen vertritt, ist dieser Zugang nun wesentlich einfacher möglich. Bereits im Dezember 2015, also noch im Jahr seiner EVTZ-Gründung, wurde der EVTZ offizielles Mitglied des Korridorforums. Durch ihn werden nun die regionalen und kommunalen Interessen der EVTZ-Mitglieder auf europäischer Ebene vertreten (siehe Abbildung 3).

Verbesserung der internen und externen Kommunikation

Die Interessen der EVTZ-Mitglieder können aber nicht nur auf der europäischen Ebene, sondern auch gegenüber Bund und Ländern sowie weiteren Verwaltungsebenen besser

Abbildung 3: Governance-Struktur des Korridorforums



Quelle: Eigene Darstellung Spatial Foresight 2016 auf Grundlage von CODE24 2014

³ Für jeden Kernnetzkorridor des Transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) wurde ein Korridorforum zur Abstimmung der einzelnen Vorhaben etabliert. Dieses Forum wird vom jeweiligen Europäischen Koordinator im Einvernehmen mit den betroffenen Mitgliedstaaten eingesetzt und geleitet. Jeder Mitgliedstaat bestimmt für seinen Teil des Kernnetzkorridors über die Mitgliedschaft. Gemäß Artikel 46 der TEN-V-Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 1315/2013) wird der Europäische Koordinator bei der Erledigung seiner Aufgaben von dem Korridorforum als Beratungsgremium unterstützt.

⁴ Gemäß Artikel 45 der TEN-V-Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 1315/2013) ernennt die Europäische Kommission im Einvernehmen mit den beteiligten Mitgliedstaaten sowie nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Rates einen oder mehrere Europäische Koordinatoren. Dies soll die koordinierte Verwirklichung unter anderem von Kernnetzkorridoren erleichtern.

vertreten werden. Folglich wird eine **Beschleunigung der Verwaltungsverfahren** im Allgemeinen und der **raumplanerischen Verfahren** im Besonderen sowie ein **schnelleres Überwinden** administrativer Hindernisse, die in der klassischen Planungshierarchie häufig auftreten, erwartet. Neben der externen Kommunikation und Interessenvertretung gegenüber Akteuren anderer räumlicher Ebenen werden auch **Rückwirkungen** auf interne Kommunikationsstrukturen der EVTZ-Mitglieder sowie eine **bessere Kommunikation** mit den Bürgern erwartet. Dazu trägt nicht zuletzt das Auftreten der Mitglieder mit einer abgestimmten Position bei.

Die Rückwirkungen auf die Kommunikationsstrukturen zwischen den EVTZ-Mitgliedern stehen in engem Zusammenhang mit dem häufig genannten Vorteil einer **größeren Eigenbindung** beziehungsweise Partizipation der EVTZ-Mitglieder. Mit dem EVTZ werden dauerhafte und (selbst)verpflichtende Kommunikationsstrukturen geschaffen, die stärker auf die Frage nach den kurz-, mittel- und langfristigen Zielen der Zusammenarbeit ausgerichtet sind. Hierdurch rückt die Frage nach der Verfügbarkeit von Fördermitteln zunächst einmal in den Hintergrund. Um sowohl die interne als auch die externe Kommunikation weiter zu verbessern, wird derzeit (Stand: Februar 2016) an einer Kommunikationsstrategie gearbeitet.

Kombination von Finanzierungsquellen

Ein weiterer zentraler Punkt betrifft die **Erschließung zusätzlicher Finanzmittel** sowie eine vereinfachte Beteiligung an EU-Förderprogrammen. Seit der Gründung des EVTZ

hat die Interregionale Allianz als Lead-Partner gemeinsam mit vier weiteren Partnern bereits einen Projektantrag für ein Vorhaben eingereicht, das durch das EU-Förderinstrument „Connecting Europe Facility“ (CEF) finanziert werden soll.

Außerdem werden gegenwärtig (Stand: Februar 2016) zwei Projektanträge vorbereitet, die im Rahmen des transnationalen INTERREG-Programms „Nordwesteuropa“ durchgeführt werden sollen. Hierbei würde der EVTZ ebenfalls als Lead-Partner auftreten. Im Unterschied zu Projekten, die über Drittmittel finanziert werden und von der fördernden Institution abhängig sind, führen die über Mitgliedsbeiträge finanzierten Aktivitäten zu einer **größeren Unabhängigkeit**.

Langfristigkeit

Während Projekte immer nur eine zeitlich begrenzte Laufzeit aufweisen, erlaubt das EVTZ-Instrument eine langfristige Fokussierung auf die Aspekte, die von den EVTZ-Mitgliedern als bedeutsam erachtet werden. Besteht das **Interesse an gemeinsamen Aktivitäten über die Projektlaufzeit** hinaus, müssen zu dessen Ende hin gegebenenfalls neue Projekte vorbereitet und beantragt werden. Unabhängig davon kann der EVTZ auch wertvolle Unterstützung bei der Ausarbeitung von Ideen, der Vorbereitung von Projekten oder der Identifizierung von möglichen Partnern bieten. So ist es der niederländischen Provinz Gelderland beispielsweise gelungen, über das Netzwerk der Interregionalen Allianz Partner für ein Projekt zu finden, das ebenfalls im Rahmen der CEF durchgeführt wird.



Quelle: Eurodistrict Saarmoselle

Die Güdinger Schleuse an der deutsch-französischen Grenze

2.2 Konkrete Vorteile aus Sicht des EVTZ „Eurodistrict SaarMoselle“

Im EVTZ Eurodistrict SaarMoselle wurde unter anderem die **Geschäftsfähigkeit** gegenüber deutschen und französischen Institutionen der nationalen Ebene, des Saarlands und der Départements als ein Hauptvorteil hervorgehoben. Sie ermöglicht es dem EVTZ, eigenständig Fördergelder zu beantragen und führt dazu, dass der EVTZ eine gleichberechtigte Stellung einnimmt.

Eng hiermit verknüpft ist die **finanzielle Ausstattung**, die sowohl über die Beantragung zusätzlicher Finanzmittel als auch durch Mitgliedsbeiträge verbessert werden konnte. Dies hat zu einem quantitativen wie qualitativen Anstieg der grenzüberschreitenden Aktivitäten geführt und sich positiv auf die **Außenwahrnehmung** des EVTZ ausgewirkt. Obwohl es im Gebiet des EVTZ zahlreiche Vereine zur deutsch-französischen Zusammenarbeit gibt, nimmt der EVTZ aufgrund seiner europäischen Rechtsgrundlage eine besondere Stellung ein. Dieses **Alleinstellungsmerkmal** hat zu einer verbesserten Sichtbarkeit des EVTZ Eurodistrict SaarMoselle und seiner Aktivitäten beigetragen, sodass sich der EVTZ als Vertreter grenzüberschreitender Interessen der Region positionieren konnte und als Kompetenzzentrum für grenzüberschreitende Zusammenarbeit wahrgenommen wird. Sichtbar wird dies am Beispiel der nachfolgend aufgeführten **konkreten Ergebnisse**, die der EVTZ vorweisen kann.

Erhalt grenzüberschreitender Infrastrukturen

Aufgrund einer zu geringen Nachfrage sollte die **grenzüberschreitende Buslinie** Moselle Saar im Jahr 2012 eingestellt werden. Durch Anpassungen der Linienführung und des Fahrplans konnte die Linie erhalten und die Fahrgastzahlen von 70 000 auf 100 000 gesteigert werden. Dieses Ergebnis ist aus Sicht der Akteure weitgehend auf den Einsatz des EVTZ zurückzuführen und ist nun Grundlage für die Beteiligung des EVTZ an der Planung neuer grenzüberschreitender Vorhaben im öffentlichen Personennahverkehr.

Ein weiteres Beispiel im Bereich grenzüberschreitender Infrastrukturen ist der Erhalt der **Güdinger Schleuse**. Wegen hoher Instandhaltungskosten sollte die letzte Saar-Schleuse auf deutscher Seite geschlossen werden, was den grenzüberschreitenden Verkehr von Ausflugsbooten unmöglich gemacht hätte. Auf Initiative des EVTZ haben sich die kommunalen Vertreter gemeinsam mit dem EVTZ Eurodistrict SaarMoselle gegen die Schließung ausgesprochen und konnten diese verhindern.

Neue Formen der grenzüberschreitenden Kooperation

Neben dem gemeinsamen Einsatz für den Erhalt grenzüberschreitender Infrastrukturen wurde auch die Kooperation der Wirtschaftsförderungseinrichtungen der französischen und deutschen Kommunen und Regionalverbände intensiviert. So präsentieren sie sich mit Unterstützung des EVTZ auf Messen in Deutschland (Hannover, München)

und Frankreich (Cannes) gemeinsam als **eine Wirtschaftsregion**.

Ein aktueller praktischer Vorteil, der ebenfalls auf das Engagement des EVTZ zurückzuführen ist, bezieht sich auf den Einstieg in die **grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung**. So wurde das saarländische Herzzentrum der Völklinger Kliniken auch für französische Infarktpatienten geöffnet, sodass deren Anfahrtszeiten deutlich reduziert und ein wichtiger Beitrag für die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung geleistet werden konnte. In Zukunft sollen Kooperationen in bis zu fünf weiteren medizinischen Bereichen eingerichtet werden.

2.3 Konkrete Vorteile aus Sicht des EVTZ-Gründungsvorhabens „Unteres Odertal“

Im Unteren Odertal wird derzeit an der Gründung eines EVTZ unter Beteiligung deutscher und polnischer Kommunen gearbeitet. Die notwendigen Dokumente sollen bis Sommer 2016 bei den Genehmigungsbehörden eingereicht werden. Dementsprechend leiten sich die dabei erwarteten Vorteile im Wesentlichen von den Erfahrungen der bisherigen Zusammenarbeit und den Erwartungen an die Veränderung durch den EVTZ ab. Die Zusammenarbeit fand zunächst informell und projektbezogen statt und erfolgt seit 2012 auf Grundlage eines Abkommens zwischen den beteiligten Kommunen.

Stärkung der Zusammenarbeit

Von der Überführung der Zusammenarbeit in einen EVTZ versprechen sich die Mitglieder verschiedene Vorteile. Zunächst soll die **Effektivität und** – im Hinblick auf den Mitteleinsatz – **die Effizienz der Zusammenarbeit** zunehmen. Durch eine auf Dauerhaftigkeit und Nachhaltigkeit angelegte Kooperationsform mit eigener Rechtspersönlichkeit soll die Verbindlichkeit der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren gestärkt und die Beteiligung an Förderprogrammen sowie der Zugang zu finanziellen Ressourcen erleichtert werden. Insgesamt wird eine stärkere Kontinuität in den unterschiedlichen Aktivitäten angestrebt, die bisher im Rahmen von Aktionsplänen durchgeführt und abgearbeitet wurden.

Neben diesen nach innen gerichteten Vorteilen besteht das politische Ziel, die Außenwahrnehmung der kommunalen Kooperation zu erhöhen. Damit soll ein Bewusstsein dafür

entwickelt werden, dass viele Herausforderungen besser grenzübergreifend gemeinsam bearbeitet werden können. Um weite Teile der Bevölkerung zu erreichen, müssen Ergebnisse verständlich und strategisch kommuniziert werden. Mittelfristig soll das Untere Odertal als eine Region mit gemeinsamer Geschichte und Kultur wahrgenommen werden. Der EVTZ soll somit auch einen **identitätsstiftenden Beitrag** leisten und den politischen Willen zur Zusammenarbeit fördern und verstetigen. Er ist ein „Schlüssel für Integration“ und soll der ländlichen Region Unteres Odertal eine stärkere Stimme verleihen. In diesem Zusammenhang wird unter anderem die Einrichtung der ersten gemeinsamen LEADER-Region im deutsch-polnischen Grenzraum angestrebt, womit kohäsionspolitische Synergien verbunden wären.

Potenziale zur **inhaltlichen Zusammenarbeit** sehen die Akteure des EVTZ in der Daseinsvorsorge, insbesondere in der Entwicklung gemeinsamer technischer und sozialer Infrastrukturen (zum Beispiel in der Bildung), aber auch in anderen Bereichen wie Umwelt und Tourismus. Auf beiden Seiten der deutsch-polnischen Grenze stehen die Kommunen vor ähnlichen Herausforderungen, die sich vor allem aus dem demografischen Wandel sowie der geografischen Lage zwischen den Metropolräumen Berlin und Stettin/Szczecin ergeben. Nicht zuletzt aufgrund dieser gemeinsa-



LAG Uckermark e.V., Verein „Zukunft Unteres Odertal“

Die deutsch-polnische Grenzregion des Unteren Odertals

men Herausforderungen sehen die Akteure einen weiteren Vorteil in der grenzüberschreitenden Abstimmung der kommunalen Bauleitplanung. Ihre Erarbeitung könnte langfristig sogar auf den EVTZ übertragen werden und so zu einer schrittweisen, aber stetigen Integration in der Grenzregion beitragen.

2.4 Quantifizierung der Vorteile

Die Beispiele der Modellregionen zeigen, dass sich die Vorteile von EVTZ am eindrucksvollsten anhand konkreter Ergebnisse darstellen lassen. Für eine europaweite Bewertung des Rechtsinstruments stellt sich die Frage nach ihrer Vergleichbarkeit. Dazu ist die EU-Kommission in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss der Regionen beauftragt, für 2018 einen Rechtsakt vorzubereiten. Darin sollen Indikatoren zur Bewertung von EVTZ benannt werden, mithilfe derer die Effektivität, Effizienz, Bedeutung und der europäische Mehrwert von EVTZ gemessen werden soll (vgl. Gsodam/Alcolea Martinez 2014: 69). Dies wirft die Frage auf, wie die verschiedenen Vorteile quantifiziert beziehungsweise über alle EVTZ hinweg vergleichbar dargestellt werden können.

Quantitative Indikatoren

Svensson (2014: 94 f.) nennt einige inhaltliche Ansatzpunkte, die zur Untersuchung und Bewertung von EVTZ herangezogen, jedoch nicht alle unmittelbar gemessen werden können:

- (Neue) Wege und Methoden der Einflussnahme durch den EVTZ beziehungsweise seine Vertreter
- Verfügbarkeit von Ressourcen
- Häufigkeit von Wechseln der politischen Vertreter im EVTZ
- Kommunikationsstrukturen und Vertrauen
- Funktionen des EVTZ als ‚Seismograph‘, ‚Lautsprecher‘ und ‚Schaufenster‘

Die befragten EVTZ-Akteure stimmen mit den von Svensson identifizierten Ansätzen weitgehend überein, spezifizieren diese allerdings und bieten interessante Ansatzpunkte zur Quantifizierung.

Zunächst können Kennziffern erhoben werden, die **Relationen und Entwicklungen** verdeutlichen. Die interne Entwicklung des EVTZ lässt sich zum Beispiel über die Entwicklung der Mitgliederzahl und die Höhe der erworbenen Finanzmittel (Drittmittel) darstellen. Indem die

Drittmittel den Mitgliedsbeiträgen der EVTZ-Mitglieder gegenübergestellt werden, wird die Hebelwirkung der Mitgliedsbeiträge deutlich.

Im Hinblick auf eine möglicherweise stärkere Außenwahrnehmung und Sichtbarkeit kann dargestellt werden, ob abgestimmte Positionen entwickelt, verfasst und übermittelt werden konnten oder an wie vielen Veranstaltungen der EVTZ auf Einladung beteiligt war. So kann festgestellt werden, inwiefern der EVTZ als Gesprächspartner das Interesse anderer Akteure weckt und als Repräsentant der Mitgliederinteressen akzeptiert wird. Des Weiteren kann mit Bezug zu einer erfolgreichen Lobbyarbeit verfolgt werden, wie viele Anfragen des EVTZ von den angeschriebenen und angesprochenen Stellen beantwortet und welche inhaltlichen Positionen bei den entsprechenden Stellen angemessen berücksichtigt wurden.

Qualitative Indikatoren

Da vor allem bei der inhaltlichen Arbeit viele Vorteile nicht direkt über quantitative Indikatoren gemessen werden können, eignet sich die ergänzende Verwendung qualitativer Indikatoren für die Erfolgsmessung. Ein konkretes Beispiel hierfür entstammt einer Vorlage, die dem Gemeinderat der Stadt Mannheim vorgelegt wurde. Darin wird vorgeschlagen, zur Erfolgsmessung zwei **Ziele zu definieren**: Zunächst soll innerhalb der Interessenvereinigung der europäischen Großstädte „Eurocities“ eine Arbeitsgruppe zur Korridor-entwicklung eingerichtet werden, deren Vorsitz ein EVTZ-Mitglied beziehungsweise die Stadt Mannheim übernehmen soll. Darüber hinaus war als Zielstellung für den EVTZ formuliert worden, einen festen Sitz im Korridorforum des Rhein-Alpen-Korridors zu erhalten. Die offizielle Mitgliedschaft im Korridorforum wurde im Dezember 2015 mit der Genehmigung durch die beteiligten Mitgliedstaaten erreicht.

Grenzen der Quantifizierung

Zu beachten ist, dass sich die Relevanz verschiedener **Vorteile zwischen einzelnen EVTZ** unterscheidet. Dies gilt sowohl für unterschiedliche Arten von EVTZ je nach territorialem Bezug, thematischer Fokussierung oder Bedeutung der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (ETZ) auf Programm- beziehungsweise Projektebene als auch für die daraus abgeleiteten konkreten Aufgaben. Im Rahmen von allgemeinen Überblicken lassen sich die Vorteile nur qualitativ ermitteln.

Weitere Schwierigkeiten bei der Quantifizierung liegen in den komplexen Governance-Strukturen, innerhalb derer die EVTZ nur ein Element darstellen. So lassen sich Entscheidungen, zu denen ein EVTZ beigetragen hat, nicht unbedingt allein auf ihn zurückführen und sind somit schwer zu quantifizieren (vgl. Svensson 2014: 94). Deshalb ist die Frage „Was wäre ohne den EVTZ (so) nicht erreicht worden?“ hypothetischer Natur, da ihre Beantwortung stark von subjektiven Einschätzungen abhängt.

Zusammenfassend ist somit festzustellen, dass es nicht sinnvoll ist, ausschließlich quantitative Indikatoren zur Messung der Effizienz, Effektivität, Relevanz und des Mehrwerts von EVTZ im Sinne einer vergleichbaren Bewertung für alle EVTZ einheitlich festzulegen. Vielmehr lässt sich der **individuelle Mehrwert** häufig besser über unterschiedliche Kombinationen quantitativer und qualitativer Einschätzungen und Indikatoren darstellen.



Quelle: FrankyDeMeyer © iStock



Verhältnis der ETE-Mitglieder

Wie hat sich die politische Verantwortung der ETE-Mitglieder verändert?

• Verantwortung der ETE-Mitglieder hat sich verändert, da sie nun mehr Verantwortung für die Umsetzung von Entscheidungen übernehmen müssen.

• Die ETE-Mitglieder sind nun mehr in die Entscheidungsfindung eingebunden und haben mehr Einfluss auf die Umsetzung von Entscheidungen.

• Die ETE-Mitglieder sind nun mehr in die Entscheidungsfindung eingebunden und haben mehr Einfluss auf die Umsetzung von Entscheidungen.

• Die ETE-Mitglieder sind nun mehr in die Entscheidungsfindung eingebunden und haben mehr Einfluss auf die Umsetzung von Entscheidungen.

• Die ETE-Mitglieder sind nun mehr in die Entscheidungsfindung eingebunden und haben mehr Einfluss auf die Umsetzung von Entscheidungen.

• Die ETE-Mitglieder sind nun mehr in die Entscheidungsfindung eingebunden und haben mehr Einfluss auf die Umsetzung von Entscheidungen.

• Die ETE-Mitglieder sind nun mehr in die Entscheidungsfindung eingebunden und haben mehr Einfluss auf die Umsetzung von Entscheidungen.

• Die ETE-Mitglieder sind nun mehr in die Entscheidungsfindung eingebunden und haben mehr Einfluss auf die Umsetzung von Entscheidungen.

• Die ETE-Mitglieder sind nun mehr in die Entscheidungsfindung eingebunden und haben mehr Einfluss auf die Umsetzung von Entscheidungen.

• Die ETE-Mitglieder sind nun mehr in die Entscheidungsfindung eingebunden und haben mehr Einfluss auf die Umsetzung von Entscheidungen.

• Die ETE-Mitglieder sind nun mehr in die Entscheidungsfindung eingebunden und haben mehr Einfluss auf die Umsetzung von Entscheidungen.

• Die ETE-Mitglieder sind nun mehr in die Entscheidungsfindung eingebunden und haben mehr Einfluss auf die Umsetzung von Entscheidungen.

• Die ETE-Mitglieder sind nun mehr in die Entscheidungsfindung eingebunden und haben mehr Einfluss auf die Umsetzung von Entscheidungen.

• Die ETE-Mitglieder sind nun mehr in die Entscheidungsfindung eingebunden und haben mehr Einfluss auf die Umsetzung von Entscheidungen.

• Die ETE-Mitglieder sind nun mehr in die Entscheidungsfindung eingebunden und haben mehr Einfluss auf die Umsetzung von Entscheidungen.

• Die ETE-Mitglieder sind nun mehr in die Entscheidungsfindung eingebunden und haben mehr Einfluss auf die Umsetzung von Entscheidungen.

• Die ETE-Mitglieder sind nun mehr in die Entscheidungsfindung eingebunden und haben mehr Einfluss auf die Umsetzung von Entscheidungen.

• Die ETE-Mitglieder sind nun mehr in die Entscheidungsfindung eingebunden und haben mehr Einfluss auf die Umsetzung von Entscheidungen.

• Die ETE-Mitglieder sind nun mehr in die Entscheidungsfindung eingebunden und haben mehr Einfluss auf die Umsetzung von Entscheidungen.

• Die ETE-Mitglieder sind nun mehr in die Entscheidungsfindung eingebunden und haben mehr Einfluss auf die Umsetzung von Entscheidungen.

• Die ETE-Mitglieder sind nun mehr in die Entscheidungsfindung eingebunden und haben mehr Einfluss auf die Umsetzung von Entscheidungen.

• Die ETE-Mitglieder sind nun mehr in die Entscheidungsfindung eingebunden und haben mehr Einfluss auf die Umsetzung von Entscheidungen.

• Die ETE-Mitglieder sind nun mehr in die Entscheidungsfindung eingebunden und haben mehr Einfluss auf die Umsetzung von Entscheidungen.

• Die ETE-Mitglieder sind nun mehr in die Entscheidungsfindung eingebunden und haben mehr Einfluss auf die Umsetzung von Entscheidungen.

• Die ETE-Mitglieder sind nun mehr in die Entscheidungsfindung eingebunden und haben mehr Einfluss auf die Umsetzung von Entscheidungen.

• Die ETE-Mitglieder sind nun mehr in die Entscheidungsfindung eingebunden und haben mehr Einfluss auf die Umsetzung von Entscheidungen.

VERHÄLTNIS ZU VOLKSVERTRETUNGEN UND VERWALTUNGEN

Erneuerung

Förderung der Zusammenarbeit

Reaktion

Beteiligung

Schulbildung

Unterstützung

Forschung

Aufbau

Kultur

Langfristigkeit

Verantwortung

Einfluss

Umsetzung

Entscheidungen

Einbindung

Einfluss

Umsetzung

Entscheidungen

Einbindung

Einfluss

Umsetzung

Entscheidungen

Einbindung

Einfluss

Umsetzung

Entscheidungen

Einbindung

Einfluss

3 Das Verhältnis von EVTZ zu öffentlichen Verwaltungen und Parlamenten

Das Verhältnis zwischen EVTZ und öffentlichen Verwaltungen sowie den Kommunal- und Regionalparlamenten hängt stark von den jeweiligen Aufgaben ab, die dem EVTZ übertragen werden. In den Interviews und Fokusgruppen wurden nicht nur die Entscheidungsstrukturen des EVTZ, sondern auch die jeweiligen internen Organisations- und Entscheidungsstrukturen der (deutschen) EVTZ-Mitglieder hinterfragt und diskutiert.

Der **politischen Unterstützung** kommt besondere Bedeutung zu, sowohl im Hinblick auf einen erfolgreichen Gründungsprozess als auch während der laufenden Arbeit. Dies betrifft nicht nur einzelne Politiker, mit deren Unterstützung ein Vorhaben vorangetrieben werden kann, sondern auch die Unterstützung durch die Kommunal- und Regionalparlamente der EVTZ-Mitglieder. Zudem ist die **Unterstützung der beteiligten öffentlichen Verwaltungen** für den Gründungsprozess und die laufende Arbeit wichtig. Zu den beteiligten Verwaltungen gehören sowohl die administrativen Abteilungen der Mitglieder als auch die zuständigen Genehmigungsbehörden sowie andere übergeordnete Behörden.

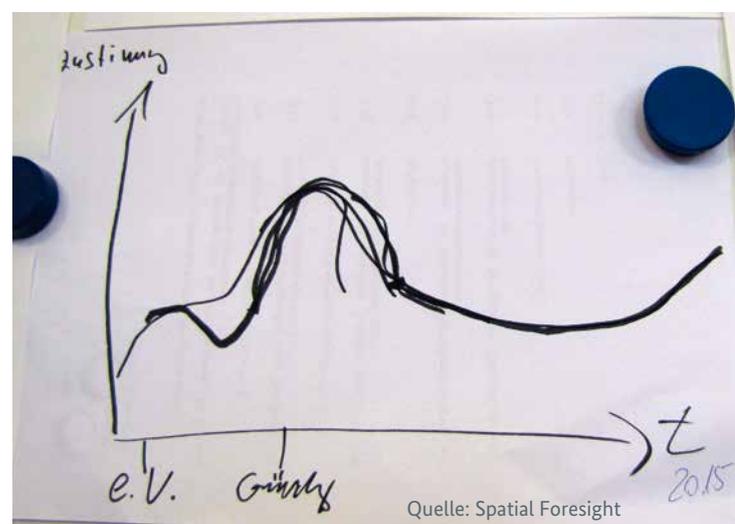
3.1 Unterstützung, Vertrauen und Ergebnisse als zentrale Erfolgsfaktoren

Die Unterstützung für einen EVTZ und das Verhältnis zwischen den direkt involvierten und anderen relevanten Akteuren kann sich sowohl während des Gründungsverlaufs als auch im Zusammenhang mit der laufenden Arbeit des EVTZ verändern. Im Fall der Interregionalen Allianz begegneten die zuständigen politischen Vertreter der EVTZ-Gründung zunächst abwartend hinsichtlich der inhaltlichen Tragfähigkeit und der Mobilisierung von Partnern. Das Vorhaben hatte daher in dieser Phase keine hohe politische Priorität. Da eine EVTZ-Gründung kein einfacher administrativer Vorgang ist, sondern zeitlichen und personellen Aufwand mit sich bringt, war es von entscheidender Bedeutung, eine **langfristige Perspektive für den EVTZ** aufzuzeigen. Als im weiteren Verlauf deutlich wurde, dass diese Langfristigkeit gegeben war, nahm die Unterstützung durch übergeordnete Behörden, wie beispielsweise durch die Landesministerien, deutlich zu.

Frühzeitiger Vertrauensaufbau

Die frühzeitige Unterstützung durch Befürworter aus Politik und Verwaltung werden ebenso wie die **vorhergehende Annäherung** und der **Vertrauensaufbau** zwischen den Akteuren als wichtige Voraussetzungen für einen erfolgreichen und effizienten Gründungsprozess eingeschätzt. Vor allem für die Entwicklung einer langfristigen Perspektive sollte der Gründungsprozess nicht als „Kaltstart“ verlaufen. Wenn sich alle Beteiligten durch vorhergehende gemeinsame Aktivitäten bereits kennen und die Verlässlichkeit der einzelnen Partner nicht mehr unter Beweis gestellt werden muss, können viele Hürden pragmatisch überwunden werden. Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern funktioniert in diesen Fällen bereits. Auch die Kommunikations- und Entscheidungsprozesse zwischen den Entscheidungsträgern aus Verwaltung und Politik innerhalb der einzelnen EVTZ-Mitglieder sind schon etabliert. Dadurch ist sichergestellt, dass **Zweck und Mehrwert** einer stärker institutionalisierten Zusammenarbeit bereits sichtbar sind und bestehende Vorbehalte abgebaut wurden.

Über welche Form der Zusammenarbeit die Vertrauensbildung erreicht wird, spielt in diesem Zusammenhang eine untergeordnete Rolle. So wurde bei der Interregionalen Allianz die inhaltliche wie persönliche Annäherung zwischen den Akteuren durch gemeinsame Aktivitäten im Rahmen



Entwicklung der Akzeptanz der Zusammenarbeit

des INTERREG IV B-Projekts CODE24 erreicht. Im EVTZ Eurodistrict SaarMoselle geht die Zusammenarbeit auf einen grenzüberschreitenden Verein zurück, der bereits 1997 gegründet wurde. Im Unteren Odertal entwickelten sich intensivere Kontakte zwischen deutschen und polnischen Kommunen nach dem EU-Beitritt Polens 2004, gemeinsame Projekte wurden seit 2007 umgesetzt und ein erstes schriftliches Abkommen wurde 2012 vereinbart. In allen Fällen konnte durch **gemeinsame Aktivitäten im Vorfeld** der EVTZ-Gründung bereits ein gemeinsames Verständnis der inhaltlichen Aufgaben und Schwerpunkte des EVTZ entwickelt werden.

Konkrete Ergebnisse

Obwohl in allen Modellregionen deutlich wird, dass die **Intensivierung und Verstetigung der Zusammenarbeit** kontinuierlich erfolgt ist, unterliegt dieser Prozess sowohl vor als auch nach der Gründung häufig gewissen Schwankungen. So gab es im EVTZ Eurodistrict SaarMoselle nach dessen Gründung eine hohe Akzeptanz der Zusammenarbeit, die allerdings mit hohen Erwartungen verknüpft war. Als nicht alle Erwartungen unmittelbar eintraten, folgte eine vorübergehende Phase der Ernüchterung, die durch das Erreichen konkreter Ergebnisse überwunden werden konnte.

Geduld und Überzeugungskraft im Gründungsprozess

In den anderen Modellregionen wurde deutlich, dass auch der Gründungsprozess **Geduld und Ausdauer** bedarf, da Zwischenschritte zur Meinungsbildung zwischen den Partnern notwendig waren und Kenntnisse zu den Rahmenbedingungen der anderen Partner trotz langjähriger Kooperation zunächst erworben werden mussten. Dadurch gestalten sich EVTZ-Gründungsvorhaben häufig als langwierige Lernprozesse. Gerade hierbei ist ein fester Kern von Akteuren wichtig, die das gemeinsame Vorhaben aktiv vorantreiben, sich nicht entmutigen lassen und zweifelnde Partner überzeugen können. Der Erfolg einer EVTZ-Gründung hängt daher stark von den handelnden Personen, ihrer **Überzeugungskraft, Lernbereitschaft und dem gegenseitigen Vertrauen** ab. Dies schließt neben den EVTZ-Akteuren und Vertretern der zukünftigen Mitglieder auch die beteiligten Behörden und Politiker ein.

Regionale und kommunale Verankerung

Ferner ist zu beachten, dass sich das Grundverständnis für die Zusammenarbeit im Rahmen eines EVTZ zum Teil auch

zwischen den räumlichen Ebenen unterscheidet. So scheint der **Rechtfertigungsdruck** auf kommunaler Ebene insgesamt höher zu sein als auf regionaler Ebene, zum Beispiel bei den Regionalverbänden. Seitens der Regionalverbände kann eine allgemein größere Akzeptanz für die durch den EVTZ geförderte Form der Kooperation festgestellt werden. Dies scheint vor allem darin begründet zu sein, dass regionale Vertreter vielfach schon von ihren eigenen Tätigkeiten her die ebenenübergreifende Zusammenarbeit fördern und fordern. Kommunale Vertreter sind hingegen häufiger an die konkreten kommunalen Sach- und Handlungszwänge gebunden.

Die Mitwirkung an einem EVTZ hängt darüber hinaus auch von der Größe der einzelnen Mitglieder ab. So ist die Mitarbeit für den Verwaltungsapparat größerer Mitglieder in der Regel einfacher, da diese über eine bessere Personalausstattung und damit eher über flexibel einsetzbare Kapazitäten verfügen. Gleichwohl ist die **kommunale Verankerung** des EVTZ von großer Bedeutung, da gerade auf lokaler Ebene die vielfältigen Herausforderungen und Wechselwirkungen am sichtbarsten sind.

Politische Unterstützung für die laufende Arbeit

Insgesamt stehen alle Akteure vor der Herausforderung, die **politische Unterstützung** auch **nach der Gründung** zu sichern. Durch Berichterstattung über durchgeführte Tätigkeiten und erzielte Ergebnisse müssen die EVTZ-Partner gegenüber ihren kommunalen und regionalen Parlamenten beziehungsweise Versammlungen regelmäßig Rechenschaft ablegen. Die politischen Vertreter der EVTZ-Mitglieder haben häufig die Erwartungshaltung, dass der EVTZ ein konkretes Thema besetzt, zu diesem Thema Informationen einholt und diese gegenüber seinen Mitgliedern kommuniziert. Die gemeinsamen Interessen der EVTZ-Mitglieder soll er wiederum erfolgreich auf den unterschiedlichen administrativen Ebenen verankern und so zur Positionierung sowohl des EVTZ als auch seiner Mitglieder beitragen. Nur durch eine **Orientierung an praktischen Problemen** wird gewährleistet, dass der Mehrwert für die politischen Vertreter erkennbar und kommunizierbar ist und die Akzeptanz erhalten werden kann.

Vertrauen in den EVTZ wird dabei vor allem erzeugt, indem engagierte Mitarbeiter gute und professionelle Projekte umsetzen. Insbesondere bei Vorhaben, von denen nicht alle Mitglieder gleichermaßen profitieren, kommt es darauf

an, das gemeinsame regionale Interesse nicht nur auf der Sachebene, sondern vor allem auch politisch herauszuarbeiten. Dies ist eine besondere Herausforderung, da die Summe der Interessen der einzelnen Mitglieder nicht zwangsläufig dem grenzüberschreitenden Interesse entspricht und daher mit Widersprüchen und Widerständen zu rechnen ist. Auch hier kommt es also auf die **Überzeugungskraft, Lernbereitschaft** und das **gegenseitige Vertrauen** der handelnden Personen an.

3.2 Wege zur Stabilisierung und Verstetigung des Verhältnisses

Im Hinblick auf die Zusammenarbeit und das Verhältnis zwischen dem EVTZ, seinen Mitgliedern, den Verwaltungen sowie Kommunal- und Regionalparlamenten ist es zunächst entscheidend, dass ein **gemeinsames Verständnis** existiert, welche Vision mit dem EVTZ verfolgt wird und welche Aufgaben zu bearbeiten sind. In jeder Modellregion gibt es eine Vision, die die EVTZ-Akteure gemeinsam verfolgen und die vor der EVTZ-Gründung formuliert wurde. Im EVTZ Eurodistrict SaarMoselle wurde beispielsweise im Vorfeld der Gründung ein Prozess zur Leitbildentwicklung mit einem umfassenden Beteiligungsverfahren durchgeführt, um die Schwerpunkte der inhaltlichen Arbeit zu definieren. Für den Rhein-Alpen-Korridor wurde im Rahmen des transnationalen Kooperationsprojekts CODE24 eine gemeinsame Entwicklungsstrategie abgestimmt, die durch den EVTZ weiter bearbeitet werden soll. Im Unteren Odertal wurde im Zeitraum 2012–2015 eine Strategie als gemeinsame Vision aufgestellt, die nun mit Hilfe des EVTZ realisiert werden soll.

Festlegung von Maßnahmen zur Erreichung einer langfristigen Vision

Die Gespräche mit den Akteuren der Modellregionen haben gezeigt, dass ein gemeinsames Verständnis der Ziele jedes einzelnen EVTZ grundlegend für die weitere Arbeit sowie die Realisierung der erwarteten Vorteile ist. Je umfassender und **partizipativer** der **Prozess** zur Entwicklung angelegt ist, desto höher ist die Akzeptanz des Ergebnisses. Je konkreter die Vision ist, desto besser lassen sich im späteren Verlauf spezifische Aufgaben und Themenfelder ableiten. Die Vision und die Aufgaben beziehungsweise Themenfelder ergänzen sich dabei. Falls die Vision zwar ein wünschenswertes **Zukunftsbild** beschreibt, die involvierten Akteure aber keine Vorstellung haben, mit welchen

Maßnahmen sich dies erreichen lässt, ist die Vision bedeutungslos. Werden zur Aufgabenbestimmung des EVTZ hingegen nur kurzfristige und singuläre Maßnahmen gesammelt und in keinen größeren Zusammenhang gestellt, fehlt ein wichtiger Maßstab für die langfristige Ausrichtung des EVTZ. Gleichwohl zeigt sich anhand der bisher gegründeten EVTZ, dass überwiegend „weiche“ Aufgaben übertragen werden, welche das Verhältnis des EVTZ zu den Verwaltungen und Parlamenten der EVTZ-Mitglieder vergleichsweise wenig herausfordern, da sie die ureigenen Aufgaben und Kompetenzen der Verwaltungen und Parlamente der EVTZ-Mitglieder nicht einschränken. Eine der wenigen Ausnahmen, bei denen es nicht um „weiche“ Aufgaben, sondern um den Betrieb einer im Rahmen der Daseinsvorsorge relevanten Infrastruktur geht, dürfte das von einem EVTZ betriebene Krankenhaus in Cerdanya im spanisch-französischen Grenzraum darstellen (vgl. Zillmer et al. 2015).

Dauerhafte Sicherung der politischen Unterstützung

Für die laufende Arbeit eines EVTZ ist es wichtig, dass die Unterstützung durch die politische Ebene und die verschiedenen Verwaltungen und Behörden langfristig erhalten und im besten Falle ausgebaut werden kann. Der **Fortschritt in der inhaltlichen Arbeit** hängt von der internen Unterstützung durch die EVTZ-Mitglieder sowie von den Mitgliedsbeiträgen und eingeworbenen Fördergeldern beziehungsweise Drittmitteln ab. Je konkreter und umfassender die Erfolge des EVTZ in den zentralen Themen- und Aufgabenfeldern sind, desto höher ist auch die Bereitschaft der EVTZ-Mitglieder, zusätzliches Geld bereitzustellen beziehungsweise Fördergelder über den EVTZ gemeinsam zu beantragen. Darüber hinaus hängt hiervon ab, wie sich die Bereitschaft entwickelt, die Durchführung weiterer Aufgaben, die gegebenenfalls auch über „weiche“ Aufgaben hinausgehen (zum Beispiel im Bereich der Daseinsvorsorge), mittelfristig an den EVTZ zu übertragen.

Für die Interregionale Allianz wird es beispielsweise vor allem wichtig sein, die **Aktivitäten weiterzuentwickeln**, die im Vorläuferprojekt CODE24 als Grundlage für die EVTZ-Arbeit definiert wurden. Dabei geht es auf der einen Seite um eine bedarfsgerechte Entwicklung korridorrelevanter Transportinfrastrukturen und auf der anderen Seite um die Reduzierung der Lärmbelastung vor allem in den Transitregionen. Zu jedem Themenschwerpunkt wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die für die Erarbeitung eines

Arbeitsplans zuständig ist und später an konkreten Ergebnissen gemessen wird.

Bisher beschränken sich die Arbeiten im EVTZ Interregionale Allianz allerdings auf „weiche“ Themen, die keine ureigenen Aufgaben und Kernkompetenzen der EVTZ-Mitglieder betreffen. Hierzu gehört insbesondere die **Koordinierung von Interessen** und deren Kommunikation gegenüber der EU, der nationalen Ebene oder Infrastrukturträgern, aber auch die Moderation zwischen unterschiedlichen Standpunkten, der Austausch von Informationen, die Durchführung von Projekten sowie die **Erhöhung der Sichtbarkeit** des Korridors beziehungsweise des EVTZ. Planungsrechtliche Aufgaben werden vom EVTZ Interregionale Allianz nicht ausgeführt. Eine weitergehende Änderung der Aufgaben des EVTZ – also von eher „weichen“ Aufgaben hin zu „harten“ rechtlichen (Planungs-)Kompetenzen – würde gegenwärtig auf Widerstand seitens der EVTZ-Mitglieder stoßen und wäre nicht mehrheitsfähig. Gleichwohl ist es mittelfristig vorstellbar, den EVTZ als einen Träger öffentlicher Belange zu positionieren, sodass Stellungnahmen zu Vorhaben der Bauleitplanung abgegeben werden können. Auch wenn sich einzelne EVTZ-Mitglieder das Recht vorbehalten würden,

abweichende Stellungnahmen des EVTZ einzureichen, wird deutlich, dass die bisherige Verstetigung und Vertiefung in der Zusammenarbeit auch in Zukunft voraussichtlich in kleinen, aber bedeutenden Schritten voranschreiten wird. Hieraus würden sich dann wieder neue Auswirkungen auf das Verhältnis zu den relevanten Behörden und Kommunalbeziehungsweise Regionalparlamenten ergeben.

Grenzüberschreitende Wahrnehmung von Aufgaben

Im EVTZ Eurodistrict SaarMoselle wurden in den vier Themenfeldern Wirtschaftsentwicklung, Tourismus, Stadt-/Raumplanung und Verkehr sowie sozialer Zusammenhalt grenzüberschreitende Fachkonferenzen zur kontinuierlichen Abstimmung auf politischer und Verwaltungsebene eingerichtet. Diese Fachkonferenzen bilden Ansatzpunkte, um die Ausführung konkreter **Aufgaben schrittweise auf grenzüberschreitender Ebene zu organisieren** und langfristig gegebenenfalls an den EVTZ zu übertragen. Auf den ersten Veranstaltungen zum Thema „Stadt-/Raumplanung und Verkehr“ wurden beispielsweise Ziele und Themen für die gemeinsame Arbeit in den nächsten Jahren definiert. So wurde festgelegt, dass die bestehenden kommunalen und regionalen Planungsdokumente zunächst gegenübergestellt werden sollen, um mögliche Punkte von grenzüber-



Quelle: Robert Kneschke © Fotolia

schreitender Bedeutung zu identifizieren, sich zu diesen auszutauschen und damit eine bessere Abstimmung zu erreichen.

Die Handlungsfelder des künftigen EVTZ Unteres Odertal umfassen verschiedene Bereiche der kommunalen Raumentwicklung. Da der Handlungsdruck in der Region durch den demografischen Wandel und die geografische Lage zwischen zwei Metropolräumen sehr groß ist, sollen **gemeinsame Lösungen erarbeitet** und langfristig deren verbindliche Umsetzung, beispielsweise durch entsprechende Festlegungen in der kommunalen Bauleitplanung, beschlossen werden. Mittelfristig schließt dies auch vorbereitende Maßnahmen für den gemeinsamen Betrieb und die gemeinsame Finanzierung von kommunaler Infrastruktur, zum Beispiel von Kindergärten, Schulen oder Schwimmbädern, ein. Für den Betrieb wären entsprechende Strukturen zu schaffen, beispielsweise durch die Gründung eines weiteren EVTZ, in dem die Träger der Infrastruktureinrichtungen Mitglieder wären. Langfristig ist es für die kommunalen EVTZ-Mitglieder außerdem vorstellbar, die Durchführung der Bauleitplanung an den EVTZ zu übertragen und so von einer projektbasierten und unverbindlichen Kooperation zu einer stärker integrierten und verbindlichen Zusammenarbeit zu gelangen. Hier gilt es, das Vertrauen und die gemeinsame Identität weiterzuentwickeln, um den enormen Handlungsdruck als Chance zur grenzübergreifenden Integration zu nutzen.

Integration in kleinen Schritten

In allen Modellregionen zeigt sich, dass eine **schrittweise Verstetigung**, einhergehend mit wachsendem Vertrauen, ein sinnvoller und erfolgversprechender Weg ist. Auch wenn sich die Modellregionen auf unterschiedlichen Stufen des Verstetigungsprozesses befinden, kann für alle festgehalten werden, dass die **EVTZ-Gründung nur ein Zwischenschritt** auf dem Weg eines längeren Integrationsprozesses ist. Je weiter der Integrationsprozess eines EVTZ voranschreitet, desto höher sind auch die **Anforderungen an die Vertrauensbasis**. Dies gilt vor allem für die EVTZ-Mitglieder. Zunehmend müssen aber auch die Bürgerinnen und Bürger sowie andere Akteure der Zivilgesellschaft in die EVTZ-Arbeit eingebunden und von dem Mehrwert eines EVTZ überzeugt werden beziehungsweise überzeugt bleiben.

Klare Trennung zwischen Kompetenzen und Aufgabenausführung

Häufig besteht die Vorstellung, dass die Verwaltungen Kompetenzen an den EVTZ übertragen. Das ist ein Missverständnis, da lediglich die **Ausführung von Aufgaben** übertragen wird. Dabei kann es sich sowohl um freiwillige als auch um Pflichtaufgaben der EVTZ-Mitglieder handeln. Die üblichen Entscheidungsprozesse von Verwaltungen und Kommunal- sowie Regionalparlamenten werden dadurch jedoch nicht außer Kraft gesetzt. Selbst wenn einzelne EVTZ-Mitglieder (zum Beispiel eine regionale Behörde) für einen bestimmten Bereich zuständig ist, sind die üblichen Entscheidungsprozesse der einzelnen Mitglieder nichtsdestotrotz einzuhalten. Die Unterstützung des jeweiligen Vertreters beim EVTZ genügt nicht, um ein zufriedenstellendes Ergebnis zu erreichen. Damit ein möglichst umfassender Fortschritt gewährleistet und die Interessen der grenzübergreifenden Region aufgegriffen werden, benötigt der EVTZ daher eine große Überzeugungskraft gegenüber der kommunalen, regionalen, nationalen und europäischen Ebene (vgl. Svensson 2014: 89).

Eine **Übertragung von weiteren Themen**, die über die bisherigen Aufgaben hinausgehen, wird in keiner Modellregion ausgeschlossen. Für die Interregionale Allianz als transnational ausgerichteter EVTZ mit einem Fokus auf „weichen“ Instrumenten spielt dies bislang zwar keine Rolle, wird aber als langfristige Perspektive durchaus für möglich erachtet. Im EVTZ Eurodistrict SaarMoselle wird mit den Fachkonferenzen bereits die Grundlage für eine mittelfristige Übertragung von weiteren Aufgaben gelegt. Auch die Vertreter der zukünftigen Mitglieder im EVTZ-Gründungsvorhaben Unteres Odertal, das heißt die kommunalen Bürgermeister, können sich eine Übertragung weiterer Themen vorstellen. So könnte langfristig die Aufgabe der Erarbeitung und Durchführung der Abstimmungsprozesse der Bauleitplanung mit der Regional- und Landesplanung an den EVTZ übertragen werden, während die Annahmeentscheidung bei den Kommunen verbliebe. Inwiefern entsprechende Vorhaben auf den Widerstand übergeordneter Behörden stoßen oder zu inhaltlichen Konflikten führen, kann erst analysiert werden, wenn konkrete Überlegungen vorliegen.



Quelle: Spatial Foresight

Fortschreitende Integration der Regionen durch intensive Zusammenarbeit ihrer Akteure

Unabhängigkeit der Nationalstaaten

Eine weitere Herausforderung wird in der Literatur aufgeworfen, indem nach der Auswirkung von EVTZ auf Nationalstaaten gefragt wird (vgl. zum Beispiel Nicolini 2014: 103 f.). EVTZ zielen darauf ab, funktionale Regionen zu schaffen, die sich nicht an Staatsengrenzen, sondern an den Bedürfnissen der EVTZ-Mitglieder orientieren. EVTZ sind jedoch weiterhin von nationalen Regelungen abhängig, da die novellierte EVTZ-Verordnung nur die nötigsten Rechtsgrundlagen liefert. Vielmehr sind es innerstaatliche Vorschriften, die das Verhältnis zwischen regionalen Behörden und der nationalen Ebene regeln und den Kern des rechtlichen Rahmens bilden, in dem ein EVTZ agiert (vgl. Nicolini 2014: 104).

Gleichwohl ermöglicht der Bottom-up-Ansatz des EVTZ-Instruments eine größere **politische Einflussnahme** durch regionale und lokale Akteure. Es wird davon ausgegangen, dass EVTZ eine größere Rolle bei der Bestimmung der politischen Tagesordnung in der Region einnehmen (vgl. De Sousa 2012: 685). Für die laufende Förderperiode 2014–2020 waren beispielsweise der EVTZ „Parc Européen Alpi Marittime – Mercantour“ mit französischen und italienischen Partnern, der EVTZ „Via Carpatia“ im slowakisch-ungarischen Grenzgebiet und der EVTZ „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ in die Gestaltung grenzüberschreitender Kooperationsprogramme eingebunden (vgl. Zillmer et al. 2015: 61). Für die Interregionale Allianz ergeben sich, wie bereits angedeutet, über den Sitz und die Vertretung regionaler und kommunaler Interessen im Korridorforum

neue Einflussmöglichkeiten hinsichtlich der Politikgestaltung auf europäischer Ebene.

Neue Herausforderungen durch fortschreitende Integration

In den Modellregionen zeigt sich außerdem, dass die Zusammenarbeit in einem EVTZ bei guten Erfahrungen und Fortschritten auf weitere Themenfelder ausgeweitet wird und damit zu neuen und tiefergehenden **Formen der Zusammenarbeit** führt. Dies birgt wiederum neue Herausforderungen für die Abstimmung zwischen den EVTZ-Mitgliedern, ihren Verwaltungen und politischen Vertretern. So wurde im Eurodistrict SaarMoselle die Kooperation im Gesundheitsbereich zunächst mit Vereinbarungen zum grenzüberschreitenden Rettungswesen (2008) sowie zur Behandlung französischer Herzinfarktpatienten im Herzzentrum Saar in Völklingen (2013) schrittweise erweitert.

Auf Grundlage positiver Erfahrungen mit diesen pilotartigen Vorhaben wird nun die Einrichtung einer Zone mit grenzüberschreitendem Zugang zu Gesundheitsleistungen (ZOAST, Zone organisée d'accès aux soins transfrontaliers) angestrebt. Durch die **schrittweise Intensivierung ergeben sich neue Herausforderungen**, da zusätzliche Vereinbarungen geschlossen werden müssen. Obwohl diese nicht unmittelbarer Bestandteil der EVTZ-Arbeit sind, werden gleichwohl alle Akteure gefordert, sich mit den neuen Regelungen auseinanderzusetzen, sich hierzu abzustimmen, gegebenenfalls an der Erarbeitung mitzuwirken und mögliche Auswirkungen für die Grenzregion abzuschätzen.

4 Ansatzpunkte zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für EVTZ

Der Konsultationsprozess des Ausschusses der Regionen zur ersten EVTZ-Verordnung im Jahr 2010 (Committee of the Regions 2010) machte deutlich, dass der EVTZ ein wichtiges Instrument der territorialen Zusammenarbeit ist. Gleichzeitig wurde jedoch kritisiert, dass das Instrument zu bürokratisch beziehungsweise aufwändig in der Gründungsphase ist. Die novellierte EVTZ-Verordnung sollte nicht nur dazu beitragen, diese Hindernisse abzubauen, sondern vielmehr auch dazu, das EVTZ-Instrument und seine Möglichkeiten in den Regionen sowie unter kommunalen Akteuren besser bekannt zu machen (vgl. Gsodam/Alcolea Martinez 2014: 47).

Weiterhin sind EVTZ sowohl im Gründungsprozess (vgl. Abschnitt 4.1) als auch während der laufenden Arbeit (vgl. Abschnitt 4.2) mit Herausforderungen konfrontiert. Auch wenn deren Überwindung nicht immer einfach ist, so zeigen die erfolgreichen EVTZ, wie sie bewältigt werden können (vgl. Abschnitt 4.3).

4.1 Herausforderungen während der Gründungsphase

Viele Herausforderungen bei der EVTZ-Gründung verlängern den Prozess oder führen zu einem insgesamt höheren Gründungsaufwand. Es gibt jedoch auch immer wieder Fälle, in denen die Herausforderungen eine EVTZ-Gründung letztlich verhindert haben.

Einbindung und Zuständigkeit von Behörden und Entscheidungsträgern

Die Gründung von EVTZ mit deutscher Beteiligung wird bisher durch die **Unsicherheit bei einigen Genehmigungsbehörden** der deutschen Bundesländer erschwert – vor allem wenn der Sitz in Deutschland sein soll. Viele Genehmigungsbehörden verfügen bislang nur über einen geringen Erfahrungs- und Kenntnisstand bezüglich der erforderlichen Schritte im Gründungsprozess.

In der Arbeit mit den Modellregionen hat sich herausgestellt, dass sich einzelne Genehmigungsbehörden ihrer Zuständigkeit nicht bewusst waren. Erstreckt sich ein EVTZ innerhalb Deutschlands gar über mehrere Bundesländer, so sind mehrere Genehmigungsbehörden mit gegebenen-

falls unterschiedlichem Erfahrungs- und Kenntnisstand beteiligt. Je größer die Zahl der beteiligten Behörden ist, umso stärker ist tendenziell auch die Unsicherheit, beispielsweise über notwendige Abstimmungen, Prüfungserfordernisse oder Zuständigkeiten. Daraus ergibt sich für die Genehmigungsbehörden ein Informationsbedarf. Dieser sollte zunächst innerhalb Deutschlands bedient werden, da bereits hier die Zuweisung der **Zuständigkeiten nicht immer eindeutig** ist. Das kann dazu führen, dass Behörden – entweder aus Unwissenheit oder aus Unsicherheit – ihre Aufgaben aus Sicht der Regionen nicht immer in erwarteter Weise wahrnehmen.

Die Einbeziehung von (auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelten) Genehmigungsbehörden aus mehreren Mitgliedstaaten kann ebenfalls zu **Ungleichgewichten oder Vorbehalten in der Kontaktaufnahme mit den zuständigen Behörden** führen. Diese Vorbehalte können beispielsweise entstehen, wenn eine nationale Behörde eine regionale Behörde aus einem anderen Land nicht als gleichwertigen Gesprächspartner ansieht.

Des Weiteren befürchten einige Euregios (Europaregionen) neue **Konkurrenzsituationen** für den Fall, dass in ihrem Gebiet ein EVTZ gegründet wird. Dies kann durch Transparenz und Einbindung aller direkt oder indirekt beteiligten Behörden und Entscheidungsträger überwunden werden.

Unterschiedliche Umsetzungsbestimmungen

Da jede EVTZ-Gründung mit mindestens zwei nationalen Umsetzungsansätzen konfrontiert ist, muss unter anderem zunächst abgewogen werden, wo der EVTZ-Sitz liegen soll. Diese Abwägungserfordernisse sind auch einer der Gründe, warum EVTZ-Gründungsprozesse häufig sehr aufwändig sind. So folgert Engl (2014b: 37), dass die unterschiedlichen Umsetzungsbestimmungen der einzelnen Mitgliedstaaten die Gründung operativer und effizienter EVTZ besonders erschweren. Die Genehmigungsbehörden sind, wie oben beschrieben, in einigen föderal strukturierten Mitgliedstaaten wie Deutschland nicht auf nationaler, sondern auf regionaler beziehungsweise auf Landesebene angesiedelt, sodass unter Umständen mehrere Bundesländer mit ihren jeweiligen Genehmigungsbehörden involviert sind.

Relationen zwischen den EVTZ-Mitgliedern

Auch das Verhältnis der EVTZ-Gründungsmitglieder untereinander kann während der Gründungsphase zu Herausforderungen führen. Dies betrifft beispielsweise **Schwierigkeiten bei der Definition der inhaltlichen Arbeit**. Mag der allgemein formulierte Zweck und Schwerpunkt des EVTZ zunächst recht klar sein, kann sich bei der **konkreten Formulierung von Aufgaben** für die Satzung und Übereinkunft herausstellen, dass durchaus unterschiedliche Vorstellungen über die inhaltlichen Arbeiten und Tätigkeiten bestehen. Die entsprechende Herausforderung besteht darin, frühzeitig einen Prozess zu initiieren, der auf die Prioritäten aller interessierten EVTZ-Mitglieder eingeht und mögliche Konfliktfelder sowie daraus resultierende Widersprüche identifiziert. So bleibt genügend Zeit für eine ausführliche Diskussion und Lösung dieser Konflikte.

Weitere Herausforderungen

Im Folgenden werden einige häufig auftretende Herausforderungen noch einmal zusammengefasst:

- Eine qualitative Bewertung der Vorteile einer EVTZ-Gründung und deren Gegenüberstellung mit dem zu erwartenden Aufwand sind für jeden Fall gesondert vorzunehmen. Nur wenn die Bewertung aller einzelnen potenziellen Mitglieder positiv ausfällt, werden sie sich an der EVTZ-Gründung beteiligen, was folglich Vorteile für den gesamten EVTZ bringt. Die Herausforderung besteht demzufolge im **Aufzeigen des Mehrwerts einer EVTZ-Gründung**.
- Die Erfahrungen von EVTZ-Gründungen zeigen, dass häufig die **Abstimmung zwischen den Akteuren** zur Ausgestaltung des EVTZ zeitaufwändig und schwierig ist. Unterschiedliche Vorstellungen von konkreten Aufgaben bestehen vor allem bei themenübergreifenden Verbänden. Insbesondere in (Grenz-)Räumen mit großen sozioökonomischen Unterschieden kann dies mit unterschiedlichen Finanzierungs- und Ausgestaltungsvorstellungen einhergehen. Es gibt jedoch viele positive Beispiele von EVTZ-Gründungen, die zeigen, dass auch in diesen Fällen eine Einigung möglich ist.
- Bei vielen EVTZ-Gründungsvorhaben kann kein Verwaltungspersonal dazu „abgeordnet“ werden, sich ausschließlich und intensiv um den Gründungsprozess zu kümmern. Sind regionale oder lokale Einrichtungen ernsthaft an einer EVTZ-Gründung interessiert, sollten sie sich auf den notwendigen Zeitaufwand zur Informati-

onsbeschaffung und Abstimmung zwischen den Partner einstellen. Anderenfalls kann **mangelndes Wissen** in Bezug auf Fragen, die sich im Laufe des Gründungsprozesses zwangsläufig ergeben werden (zum Beispiel zu Organen und ihren Zuständigkeiten oder zur Arbeitsweise des EVTZ), zu einem erheblichen Hindernis werden.

- **Nationale Umsetzungsbestimmungen** können teilweise im Konflikt zueinander stehen oder den Abstimmungsprozess erschweren. Dies ist insbesondere bei Haftungsfragen der Fall und lässt sich beispielhaft für Deutschland und Polen illustrieren: Kommunen in Deutschland haften immer vollständig, da es hier keine Umsetzungsbestimmungen gibt, die die Haftung für EVTZ einschränken, wohingegen Kommunen in Polen immer beschränkt haften. Viele Fragen in Hinblick auf die unterschiedlichen Umsetzungsbestimmungen lassen sich mit Hilfe von Rechtsberatern lösen – sie erfordern jedoch Abstimmungsprozesse zwischen den EVTZ-Mitgliedern und den Genehmigungsbehörden.

4.2 Herausforderungen während der laufenden Arbeit

Auch während der laufenden Arbeit von EVTZ treten immer wieder Herausforderungen auf, die im Folgenden näher beleuchtet werden sollen.

Rechtsform sui generis

Gemäß Artikel 1 (3) der novellierten EVTZ-Verordnung besitzt ein EVTZ Rechtspersönlichkeit, das heißt, das EVTZ-Instrument stellt eine eigene europäische Rechtsform dar. Einige Elemente sind jedoch der Ausgestaltung durch nationales Recht überlassen. Dadurch müssen für jeden EVTZ jeweils eigene Lösungen gefunden werden, die sich aus der anwendbaren nationalen Rechtsordnung ergeben. In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten werden EVTZ als öffentliche Einrichtung angesehen, während sie beispielsweise in Polen als privatrechtlicher Verein behandelt werden (vgl. Zillmer et al. 2015). In den deutschen Umsetzungsregelungen gibt es keine entsprechenden Spezifizierungen. Die ersten EVTZ-Gründungen mit Sitz in Deutschland legen nahe, dass diese als öffentlich-rechtliche Einrichtungen in Anlehnung an einen Zweckverband angesehen werden. Daraus ergibt sich häufig ein **Erklärungsbedarf** seitens der EVTZ-Akteure beim Abschluss von Verträgen (zum Beispiel Versicherungen), die insbesondere bei der Aufnahme der laufenden Arbeit anfallen.

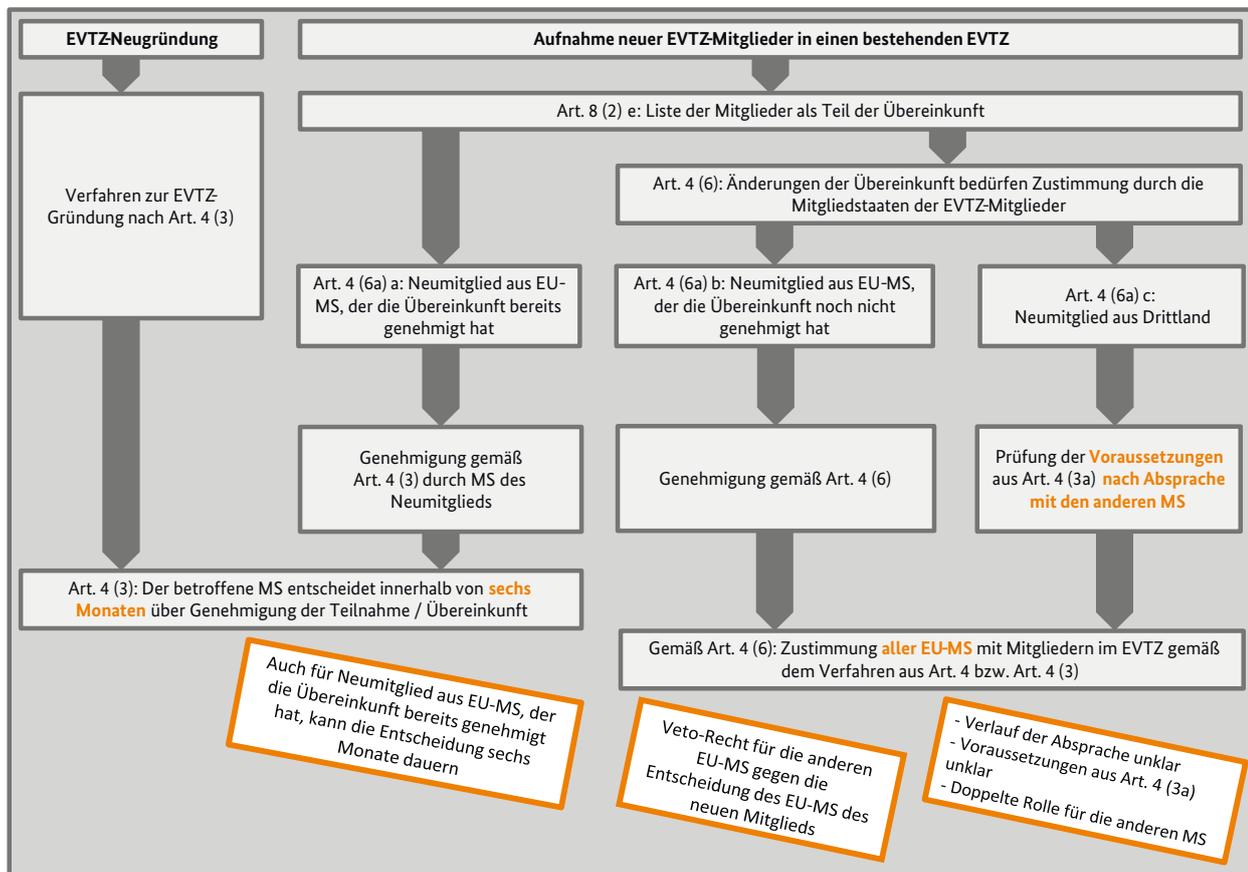
Unterschiedliche Verfahren für die Aufnahme neuer Mitglieder

Eine Herausforderung für EVTZ kann in der Aufnahme neuer Mitglieder bestehen. Dies lässt sich beispielhaft anhand des EVTZ der Interregionalen Allianz illustrieren, da für diesen aufgrund seiner transnationalen Ausdehnung **verschiedene Verfahren** für die Neuaufnahme von Mitgliedern relevant sind. Gemäß Artikel 8 (2) e) der novellierten EVTZ-Verordnung ist die Liste der Mitglieder Teil der Übereinkunft. Durch Artikel 4 (6) der novellierten EVTZ-Verordnung ergibt sich, dass grundsätzlich alle Änderungen der Übereinkunft einer Genehmigung durch die Mitgliedstaaten der EVTZ-Mitglieder bedürfen. Dies betrifft auch die Aufnahme von Neumitgliedern, sofern diese nicht aus einem EU-Mitgliedstaat stammen, der die Übereinkunft bereits genehmigt hat. Es lassen sich drei Fälle unterscheiden, die in Abbildung 5 grafisch dargestellt sind. Trotz der Komplexität ist zu beachten, dass für viele EVTZ vor allem

der Fall entsprechend Artikel 4 (6a) a) zutrifft, wonach ein vergleichsweise einfaches Vorgehen anzuwenden ist.

Im Laufe des Neuaufnahmeverfahrens ergeben sich je nach Fall an verschiedenen Stellen **Unklarheiten**: So spezifiziert die Verordnung weder das Verfahren noch den zeitlichen Rahmen für die Absprache zwischen dem Mitgliedstaat, in dem der EVTZ seinen Sitz hat, und den anderen betroffenen Mitgliedstaaten. Ferner bleibt vage, welche Bedingungen und Verfahren genau gemeint sind beziehungsweise welchen Charakter die entsprechende bilaterale Vereinbarung haben muss. Außerdem ist auffällig, dass alle betroffenen Mitgliedstaaten zweimal in das Genehmigungsverfahren für die Teilnahme eines Mitglieds aus einem Drittland eingebunden sind: Zunächst in die Absprache mit dem Mitgliedstaat, in dem der EVTZ seinen Sitz hat, und zum Abschluss in die Zustimmung der neuen Fassung der Übereinkunft.

Abbildung 5: Rechtsgrundlagen zur Aufnahme von Neumitgliedern



Quelle: Eigene Darstellung Spatial Foresight 2016

Veränderte Anforderungen an die Zusammenarbeit

Eine weitere Herausforderung betrifft die Zunahme des administrativen Aufwands. Die erfolgreiche Gründung eines EVTZ führt häufig zu einer Zunahme inhaltlicher Aktivitäten und Aufgaben, zum Beispiel durch eine wachsende Zahl an Arbeitsgruppen oder Projekten. Mit der Zunahme der Aktivitäten steigt der Personalbedarf, was ebenfalls zu einem höheren administrativen Aufwand führt. Dafür werden wiederum **zusätzliche personelle Ressourcen** benötigt. Es ist daher zu berücksichtigen, dass sich die eigentliche Arbeit mit der EVTZ-Gründung sowohl quantitativ als auch qualitativ verändert und der EVTZ für die Erfüllung seiner inhaltlichen und administrativen Aufgaben im Laufe der Zeit mehr Personal benötigt. Damit entsprechende Kapazitäten frühzeitig bereitgestellt werden, sollte dies bereits während des Gründungsprozesses (vorläufig) abgeschätzt werden.

Verfügbarkeit von finanziellen Mitteln

Verschiedene Schwierigkeiten bestehen im Hinblick auf die finanzielle Ausstattung. Gerade in strukturschwachen Regionen beziehungsweise Kommunen wird diskutiert, ob Finanzmittel und personelle Kapazitäten für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Verfügung gestellt werden können. Die über Landesgrenzen hinausgehende Kooperation gehört nicht zu den Pflichtaufgaben der lokalen Gebietskörperschaften und unterliegt damit einem besonderen **Rechtfertigungsdruck**. Die finanzielle Belastung umfasst dabei nicht nur die Mitgliedsbeiträge, sondern unter anderem auch Kosten für das eigene Personal, abgestelltes Personal, Kofinanzierungen oder Reisekosten. Gerade wenn die Förderung auf beiden Seiten der Grenzen unterschiedlich gehandhabt wird und kein Gleichgewicht in der Verfügbarkeit und im **Zugang zu Förderprogrammen** existiert, kann dies zu zusätzlichen Problemen führen. So war der EVTZ Eurodistrict SaarMoselle beispielsweise im Rahmen eines Förderprogramms des französischen Staates als grenzüberschreitende Agglomeration anerkannt und konnte entsprechende Fördermittel nutzen. Im Idealfall hätte es in Deutschland ein entsprechendes Pendant geben sollen, um die Förderungen in allen Teilen des EVTZ nutzen zu können.

Im Bereich grenzüberschreitend einsetzbarer Fördergelder besteht zudem eine relativ große **Abhängigkeit von den Programmen der grenzübergreifenden und transnationalen Zusammenarbeit**. Deren Einwerbung und Verwaltung

ist aus Sicht der Akteure mit einem vergleichsweise hohen administrativen Aufwand verbunden.

Unterschiedliche nationale Vorschriften

In vielen Fragen der laufenden Arbeit gibt es nach wie vor den **Bedarf, Lösungen zwischen verschiedenen nationalen Vorschriften zu finden**. Dies betrifft zum Beispiel Steuervorschriften und -prüfungen, die Vergabe von Dienstleistungen und Produktlieferungen an Dritte oder die Versicherung der Mitarbeiter der Geschäftsstelle. So sind die Mitarbeiter des EVTZ Eurodistrict SaarMoselle (bis auf eine Ausnahme) nicht direkt beim EVTZ angestellt, sondern werden dem EVTZ von seinen Mitgliedern zur Verfügung gestellt und für die Arbeit beim EVTZ abgeordnet. Dies führt beispielsweise dazu, dass die Mitarbeiter Gehälter erhalten, die sich nach den Gehaltsstrukturen ihrer formalen Arbeitgeber richten, wodurch sie trotz ähnlicher Tätigkeiten unterschiedlich bezahlt werden.

Beschränkte Berücksichtigung grenzüberschreitender Interessen

Für verschiedene Akteure aus den Modellregionen stellt sich darüber hinaus die Frage der **Berücksichtigung von Interessen der grenzüberschreitenden und transnationalen Zusammenarbeit** bei Gesetzgebungsverfahren der (sub-)nationalen Ebenen. Grenzüberschreitende Institutionen und Repräsentanten werden aus ihrer Sicht bei Entscheidungen und Gesetzen, die besondere Auswirkungen auf Grenzregionen haben, häufig nicht hinreichend konsultiert. Gerade bei diesen Gesetzesvorhaben ist es jedoch wichtig, dass funktionale und institutionelle Verflechtungen, die über die Landesgrenzen hinausreichen, in den jeweiligen Prozess aufgenommen werden. Diese Herausforderung wird nicht zuletzt auch anhand der **beschränkten Einbeziehung bestehender EVTZ** in die Planung der Kohäsionspolitik für die Förderperiode 2014–2020 deutlich (vgl. Zillmer et al. 2015: 61 ff.).

Trotz prinzipiell eindeutiger Kompetenzverteilung zwischen lokalen und regionalen Akteuren und der Ebene der Bundesländer können **zusätzliche Abstimmungsnotwendigkeiten** entstehen, da sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit über verschiedene administrative Ebenen erstreckt. Daraus können Konkurrenzsituationen zwischen den Ebenen erwachsen, die eventuell zu Konflikten führen und letztlich die Zusammenarbeit innerhalb eines EVTZ und/oder zwischen einem EVTZ und anderen Akteuren

erschweren. Dies trifft sowohl auf andere Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wie Euregios/Europaregionen zu als auch auf weitere Ebenen des formalen Verwaltungssystems, die nicht am EVTZ beteiligt sind. Hieraus ergeben sich für die laufende Arbeit Herausforderungen bezüglich der Zusammenarbeit mit Verwaltungen im weiteren Umfeld des jeweiligen EVTZ.

4.3 Handlungsbedarf zur Vereinfachung der Gründung und der laufenden Arbeit von EVTZ

Durch die Arbeit mit den EVTZ-Akteuren aus den Modellregionen können einige Erfordernisse und darauf aufbauend praktische Empfehlungen abgeleitet werden. Diese können bei der Überwindung der zahlreichen Herausforderungen helfen, mit denen EVTZ-Akteure im Gründungsprozess beziehungsweise während der laufenden Arbeit konfrontiert sind. Die Empfehlungen richten sich dabei sowohl an EVTZ-Akteure und -Mitglieder als auch an die beteiligten Genehmigungsbehörden, die Bundesländer sowie die involvierten Akteure des Bundes. Sie sollen auf die entscheidenden Punkte hinweisen und einen **pragmatischen und lösungsorientierten Umgang mit den Herausforderungen** fördern. Dazu werden die zuvor genannten Herausforderungen aufgegriffen und hinsichtlich ihrer Potenziale zur Verbesserung der Rahmenbedingungen hinterfragt.

Informationsbedarf

Zunächst ist festzuhalten, dass das EVTZ-Instrument keine lange Historie hat. Viele Akteure und Genehmigungsbehörden beschäftigen sich zum ersten Mal mit der Thematik und verfügen über keine große Erfahrung und vertiefte Kenntnisse des Instruments. Daraus resultiert insgesamt ein hoher Informationsbedarf. Auf Seiten der möglichen EVTZ-Mitglieder bedeutet dies, dass sie **Unterstützung durch Landes- und Bundesbehörden** benötigen. Um Verzögerungen zu vermeiden, sollten interessierte EVTZ-Akteure die Genehmigungsbehörden frühzeitig über ihr Vorhaben informieren, in den Prozess einbinden und vom Mehrwert der EVTZ-Gründung überzeugen. Es bedarf einer Schnittstelle auf Bundes-/Landesebene, um den Austausch zwischen den Akteuren zu ihren bisherigen Erfahrungen zu fördern. Die im Rahmen dieser Studie durchgeführten Workshops leisteten hierzu einen wichtigen Beitrag. Eine notwendige Unterstützung sollte sich aber ausdrücklich auch auf **finanzielle Mittel** erstrecken. Vor allem in der Anfangsphase können die EVTZ-Akteure finanzielle Hilfen

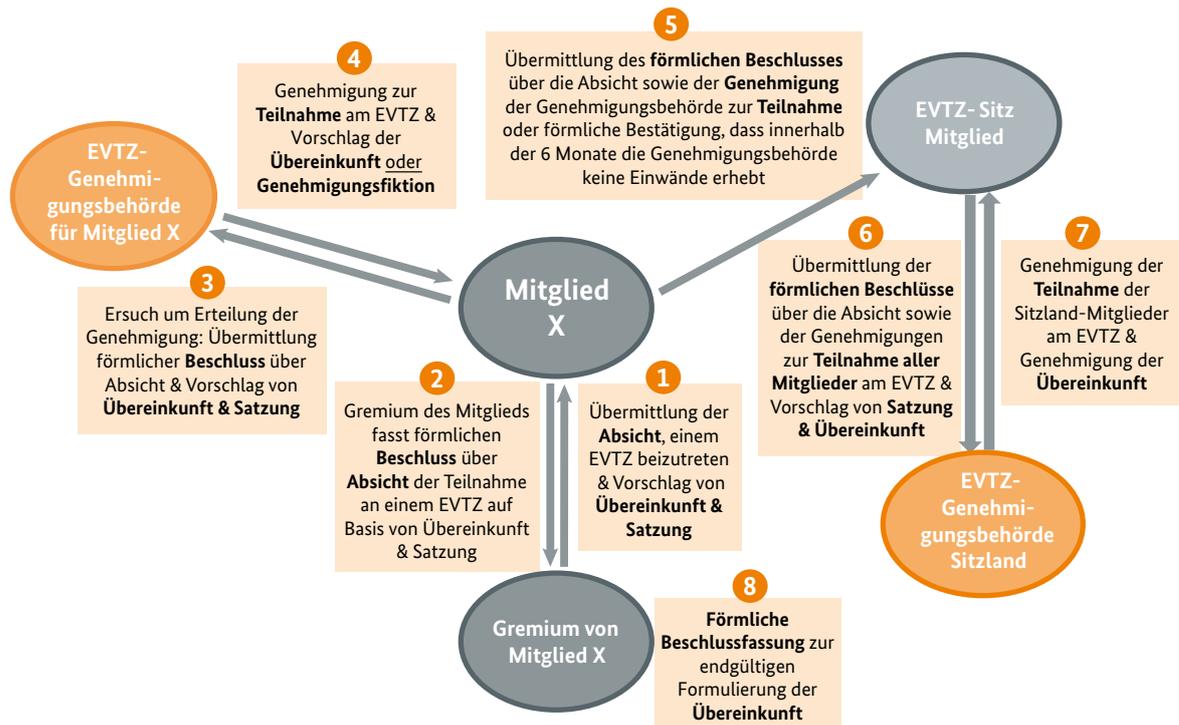
gut gebrauchen, um den Verwaltungsaufwand zu bewältigen, der gerade kleinere Kommunen und Regionen vor Herausforderungen stellt. Der Informationsbedarf erstreckt sich ferner auch auf **rechtliche Aspekte** zur Ausgestaltung des EVTZ und der Entwicklung von Satzung und Übereinkunft. Die Unterstützung durch Landes- und Bundesbehörden ergänzt das Engagement der potenziellen EVTZ-Mitglieder sowie der Genehmigungsbehörden, ersetzt es aber nicht.

Abstimmungsbedarf

Der für EVTZ entstehende Abstimmungsbedarf beschränkt sich nicht auf den Kontakt zwischen den möglichen EVTZ-Mitgliedern und den zuständigen Genehmigungsbehörden, sondern umfasst auch die Abstimmung **zwischen allen beteiligten Genehmigungsbehörden** im Hinblick auf die nötigen Ablaufprozesse der rechtlichen Prüfung. So wurde auf einer Veranstaltung ein direkter Austausch zwischen den beteiligten Genehmigungsbehörden angeregt, um zu erreichen, dass die notwendigen nationalen Prüfungen weitgehend parallel stattfinden und die oben genannten wechselseitigen Änderungswünsche und die daraus resultierenden zeitlichen Verzögerungen vermieden werden können. In Deutschland betrifft dies auch die Abstimmung zwischen den Bundesländern beziehungsweise den zuständigen Genehmigungsbehörden auf Landes- oder Regierungsbezirksebene.

Die nachfolgende Grafik (siehe Abbildung 6) wurde im Rahmen der EVTZ-Gründung der Interregionalen Allianz entwickelt und beschreibt beispielhaft den Ablauf bis zur Gründung, insbesondere die notwendigen Schritte zwischen einem Mitglied und seiner Genehmigungsbehörde sowie die nötigen Schritte mit der EVTZ-Genehmigungsbehörde im Sitzland. Sie wurde ergänzend zu den Abstimmungsprozessen zwischen den künftigen EVTZ-Mitgliedern, wie sie beispielsweise in den Leitfäden zur EVTZ-Gründung diskutiert werden (vgl. BMVI 2014b) entwickelt. Außerdem gibt sie einen Überblick über die Abstimmung mit den Genehmigungsbehörden, die nach Erarbeitung eines Entwurfes von Satzung und Übereinkunft einsetzen sollte. Abweichungen von diesem Schema sind möglich. So könnte beispielsweise die Sammlung der Beschlüsse (Schritt 5) direkt bei der Genehmigungsbehörde des Sitzlandes und nicht über das Mitglied mit dem EVTZ-Sitz erfolgen. Des Weiteren ist zu beachten, dass die Schritte 3 und 4 für alle Mitglieder, also auch das Mitglied mit EVTZ-Sitz, zu erfüllen sind.

Abbildung 6: Beispielhafter Ablauf des Genehmigungsverfahrens einer EVTZ-Gründung



Quelle: Eigene Darstellung Spatial Foresight 2016 auf Grundlage von Regierungspräsidium Freiburg 2014

Neben den administrativen Fragen besteht Abstimmungsbedarf auch im Hinblick auf die **Definition der inhaltlichen Arbeit innerhalb des EVTZ**. Prozesse zur Erarbeitung eines Leitbilds oder ein umfassendes Beteiligungsverfahren, das nicht nur die möglichen EVTZ-Mitglieder, sondern auch weitere Akteure und die Zivilgesellschaft einschließt, können im Vorfeld der Gründung akzeptanzsteigernd wirken und die Bekanntheit des EVTZ schon vor seiner Gründung erhöhen.

Hinsichtlich der Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten der EU beziehungsweise Drittstaaten ist vor allem ein Bedarf zur **Abstimmung nationaler Rechtsrahmen** hervorzuheben. So bestehen beispielsweise zahlreiche Inkompatibilitäten im Steuer- oder Vergaberecht, die einen EVTZ vor Herausforderungen stellen können. Einheitliche Vorgaben und Verfahren können hier zu einer höheren Rechtssicherheit sowohl für die EVTZ-Akteure als auch die involvierten Behörden beitragen. Zumindest bedarf es eines kontinuierlichen Austauschs zwischen den Genehmigungsbehörden, um zwischenstaatliche, aber auch europaweite Absprachen zu treffen, zentrale Probleme zu identifizieren, die zuständigen Entscheidungsträger hierfür zu sensibilisieren und somit eine adäquate Lösung zu erarbeiten. Ausgangspunkt für einen **europaweiten Austausch der Genehmigungsbehörden** und andere Aktivitäten könnte der Ausschuss der Regionen sein. Die vollständige Erfassung des Abstimmungsbedarfs würde den Umfang der vorliegenden MORO-Praxis überschreiten. Deshalb konzentriert sich die Ausgabe zunächst auf die unmittelbare

EVTZ-Arbeit. So stellen sich in einigen Fällen beispielsweise Fragen der Doppelbesteuerung. Aufgrund mangelnder einheitlicher Vorgaben auf europäischer Ebene können pragmatische Lösungen nur durch zeitintensive Absprachen mit den lokalen Finanzämtern erarbeitet werden. Für einige Sonderfälle fehlen daher auch passende Formulare zur Vermeidung von Doppelbesteuerungen, sodass als Kompromiss auf existierende Formulare zurückgegriffen werden muss, obwohl diese die konkrete grenzübergreifende Situation wiederum nicht vollständig abdecken. Darüber hinaus werden in der inhaltlichen EVTZ-Arbeit häufig **Harmonisierungsbedürfnisse** erkennbar, zum Beispiel die wechselseitige und vollwertige Anerkennung von Bildungsabschlüssen, Vorschriften zum öffentlichen Personennahverkehr oder unterschiedliche Erstattungsmechanismen im Gesundheitswesen.

In der Modellregion Unteres Odertal wurde die zentrale Empfehlung hinsichtlich der Überwindung von Herausforderungen auf die zusammenfassende Formel „**Lernen, Verstehen, Vertrauen**“ gebracht. Demnach sind drei Komponenten zentral, um sowohl den Gründungsprozess als auch die laufende Arbeit des EVTZ konstruktiv zu gestalten: Die Bereitschaft, eigenständig kontinuierlich zu lernen, das Verständnis für die individuellen Rahmenbedingungen und Herausforderungen der anderen Akteure sowie die Schaffung und Vertiefung einer gemeinsamen Vertrauensbasis. Alle Maßnahmen, die sich an dieser Formel orientieren, können einen Beitrag leisten, die vielfältigen Herausforderungen zu überwinden.



5 Individualität von EVTZ begrenzt Übertragbarkeit von Erfahrungen

In den vorangegangenen Kapiteln wurde herausgearbeitet, wie sich unterschiedliche regionale Bedingungen und Erfahrungen auf die Gründung und laufende Arbeit von EVTZ auswirken. Diese Analyse von EVTZ-Erfahrungen kann anderen EVTZ helfen. Deshalb stellt sich die Frage, inwiefern es möglich ist, von den Erfahrungen bestehender EVTZ zu lernen und diese auf andere EVTZ zu übertragen. Spezifiziert wird diese Oberfrage durch die folgenden Aspekte zur **Kontextabhängigkeit** (vgl. Stead 2012):

- Inwiefern ist die Erfahrung auf einen speziellen institutionellen Kontext zurückzuführen?
- Inwiefern ist die Erfahrung durch den räumlichen oder sozioökonomischen Kontext beeinflusst?
- Wie können ausgewählte Elemente der Erfahrung an einen anderen Kontext angepasst werden?

Theoretische Übertragungsansätze

Darauf aufbauend stellt sich die Frage, welche Elemente überhaupt für eine Übertragung geeignet sind und mit Hilfe welcher Mechanismen eine Übertragung erfolgen kann. Im Unterschied zu Organisationsstrukturen oder Projektaktivitäten weisen beispielsweise Methoden, Techniken und Regeln eine hohe Übertragbarkeit auf. Nach Stone (2012) lassen sich die folgenden Ansätze zur Übertragbarkeit unterscheiden – wobei im Einzelfall zu entscheiden ist, ob eine vollständige oder selektive Übertragung möglich ist:

- **Transfer: Übertragung in einen neuen Kontext.** Durch Nachahmung mit oder ohne Modifizierung können Ziele und Ideale, Institutionen und Strukturen, administrative und regulative Werkzeuge, Ideen und Ideologien übertragen werden. Auch der Personalaustausch gehört hierzu.
- **Diffusion: Langsame Verbreitung und schrittweise Anpassung.** Praktiken, Politiken und Programme können auf unterschiedliche Arten verbreitet werden, zum Beispiel über Netzwerke, durch geografische Nähe, Wirkungen von Pionieren auf Nachzügler oder Top-down-Einflüsse.
- **Konvergenz: Anpassung trotz unterschiedlicher Ausgangspositionen.** Globale oder supranationale Entwicklungen wie die Industrialisierung, Globalisierung oder

Harmonisierung (zum Beispiel in der EU) führen dazu, dass sich Organisationssysteme langfristig angleichen.

- **Übersetzung: Neuinterpretation des ursprünglichen Ansatzes.** Aufgrund der hohen Komplexität des Kontexts können sich im Laufe der Übertragung unvorhergesehene Wendungen ergeben. Dies führt zu einem Bedarf an flexiblen und experimentellen Vorgehensweisen.

Die Ausführungen im bereits veröffentlichten Leitfaden zu grenzüberschreitenden EVTZ im deutsch-polnischen Grenzraum (BMVI 2014a) machen deutlich, dass unterschiedliche Rahmenbedingungen eine große Rolle bei der Ausgestaltung eines EVTZ spielen. Sie umfassen unter anderem die spezifischen nationalen Umsetzungsbestimmungen der novellierten EVTZ-Verordnung ebenso wie den kulturellen, politischen und sozio-ökonomischen Rahmen, aber auch die Aufgaben und Herausforderungen, die mit Hilfe des EVTZ angegangen werden sollen. Für jeden EVTZ ergibt sich daraus ein individueller Kontext unterschiedlicher Charakteristika, die sich auf die Ausgestaltung des EVTZ hinsichtlich seiner Organe, ihrer Zuständigkeitsbereiche und organisatorischen Strukturen auswirken. Aufgrund dieser Individualität ist als Übertragungsmechanismus hauptsächlich die „Übersetzung“ von Bedeutung, gegebenenfalls ergänzt um Anpassungen an regionsspezifische Erfordernisse.

Die Individualität von EVTZ und die Möglichkeiten der Übertragbarkeit insbesondere im Sinne der Übersetzung von Erfahrungen werden im Folgenden anhand ausgewählter Merkmale – **Ziele, Aufgaben und Organisationsstruktur** – beispielhaft diskutiert. Das EVTZ-Gründungsvorhaben Unteres Odertal kann an dieser Stelle nicht hinsichtlich aller Aspekte diskutiert werden, da für die entsprechenden Dokumente bislang noch keine öffentlichen Entwürfe vorliegen.

5.1 Regionaler Handlungsbedarf beeinflusst Ziele und Aufgaben

Die in den Satzungen und Übereinkünften formulierten Ziele und Aufgaben richten sich zunächst nach dem gemeinsamen Handlungsbedarf. Beeinflusst wird dieser unter anderem durch die Raumstruktur. So prägt Saarbrü-

cken als Großstadt den Eurodistrict SaarMoselle und hat hinsichtlich verschiedener Funktionen (Arbeit, Freizeit, Einkaufen, Kultur) grenzübergreifend Bedeutung, da auf französischer Seite kein entsprechendes Pendant existiert. Aus diesem räumlichen Ungleichgewicht folgt sowohl eine enge Abhängigkeit der beiden Teilräume voneinander als auch eine besondere Wettbewerbssituation zwischen den beiden Teilräumen, die sich wiederum auf die Zusammenarbeit auswirkt. Die Region des Unteren Odertals ist hingegen beiderseits der Grenze stark ländlich geprägt und kann daher raumstrukturell als eine homogene Region angesehen werden, die mit Berlin und Szczecin (Stettin) zwischen zwei Metropolräumen liegt. Dementsprechend bestehen in diesem Raum eher ähnliche und weniger von Wettbewerb geprägte Interessen.

Die für die EVTZ-Arbeit festgelegten Ziele und Aufgaben repräsentieren den **gemeinsamen Nenner zwischen allen Mitgliedern** eines EVTZ. Ein Vergleich zwischen den beiden bestehenden EVTZ zeigt, dass das Hauptziel des EVTZ Interregionale Allianz für den Rhein-Alpen-Korridor und der Zweck des EVTZ Eurodistrict SaarMoselle recht allgemein gehalten sind. So steht die integrierte beziehungsweise nachhaltige Raumentwicklung im Vordergrund, was im Einklang mit den Vorgaben der novellierten EVTZ-Verordnung ist. Außerdem wird auf die Koordinierung der Raumentwicklung beziehungsweise Koordination der Zusammenarbeit verwiesen. Beide Satzungen heben die regionale und kommunale Ebene als zentrale Akteurebene hervor. Daneben enthalten beide Formulierungen einen Verweis auf den Bezugsraum – den Rhein-Alpen-Korridor einerseits und den Grenzraum andererseits.

Stärkere Unterschiede bestehen hinsichtlich der Schwerpunktsetzungen. Diese spiegeln die unterschiedlichen Hintergründe und regionalen Bedingungen der beiden EVTZ wider. Da sich der EVTZ Eurodistrict SaarMoselle der grenzüberschreitenden Raumentwicklung per se widmet, bleiben die Formulierungen eher allgemein und verweisen lediglich auf die Förderung der Entwicklung des Eurodistricts sowie auf die Bedeutung interkommunaler Kooperationsprojekte. Eine Konkretisierung erfolgte später durch die Formulierung einzelner Projektziele. Der Hintergrund der Interregionalen Allianz für den Rhein-Alpen-Korridor liegt in einem transnationalen Kooperationsprojekt, das auf die Verknüpfung von großräumiger Korridor- und regionaler Raumentwicklung und die Identifizierung und Stärkung

regionaler Interessen bei der Korridorentwicklung abzielte. Es wurden also bereits konkrete Aufgaben identifiziert, die für die Formulierung der Schwerpunkte und Ziele der zukünftigen Arbeit des EVTZ wieder aufgegriffen wurden.

Die beiden Beispiele illustrieren die **Vielfalt der Zielformulierungen** in den Dokumenten der einzelnen EVTZ. Diese Vielfalt nimmt noch weiter zu, wenn eine größere Zahl von EVTZ verglichen wird (vgl. Zillmer et al. 2015) und ist Ausdruck sowohl der Gestaltungsspielräume als auch der spezifischen regionalen Handlungsnotwendigkeiten von EVTZ.

Die unterschiedlichen Vorgehensweisen in den beiden Modellregionen setzen sich auch in den Formulierungen der Aufgaben fort. Im Hinblick auf die Formulierung von Aufgaben ist festzuhalten, dass diese in der Übereinkunft beziehungsweise Satzung der Interregionalen Allianz den Zielen bereits zugeordnet sind und somit ein eindeutiger Zusammenhang zwischen beiden Ebenen besteht. Damit wird deutlich, dass die Aufgaben die Ziele weiter konkretisieren. Für den EVTZ Eurodistrict SaarMoselle greifen die festgelegten Aufgaben hingegen die Formulierungen des Zwecks auf, indem sie zum Beispiel auf die Durchführung, Unterstützung und Begleitung von Projekten zur Erreichung des EVTZ-Zwecks verweisen. Einige Aufgaben werden stärker konkretisiert, beispielsweise die Übernahme des gemeinsamen Standortmarketings, die Interessenvertretung gegenüber anderen Institutionen sowie die Sammlung und Verbreitung relevanter Informationen.

Während die Formulierungen des Hauptzwecks noch allgemein gehalten sind, variiert der Konkretisierungsgrad in den Ziel- und Aufgabenformulierungen. Dies ergibt sich aus der jeweiligen Fokussierung des EVTZ: Die Interregionale Allianz ist stärker themenspezifisch, nämlich auf die Korridorentwicklung ausgerichtet, während der EVTZ Eurodistrict SaarMoselle stärker themenübergreifend angelegt und auf die Entwicklung des Grenzraums fokussiert ist. Gleichzeitig zeigen die Beispiele, dass tendenziell nur die allgemein formulierten Aufgaben, wie Strategieentwicklungen, unabhängig von spezifischen regionalen Bedingungen formuliert werden können.

5.2 Zweck und Mitgliederstrukturen prägen EVTZ-Aufbau

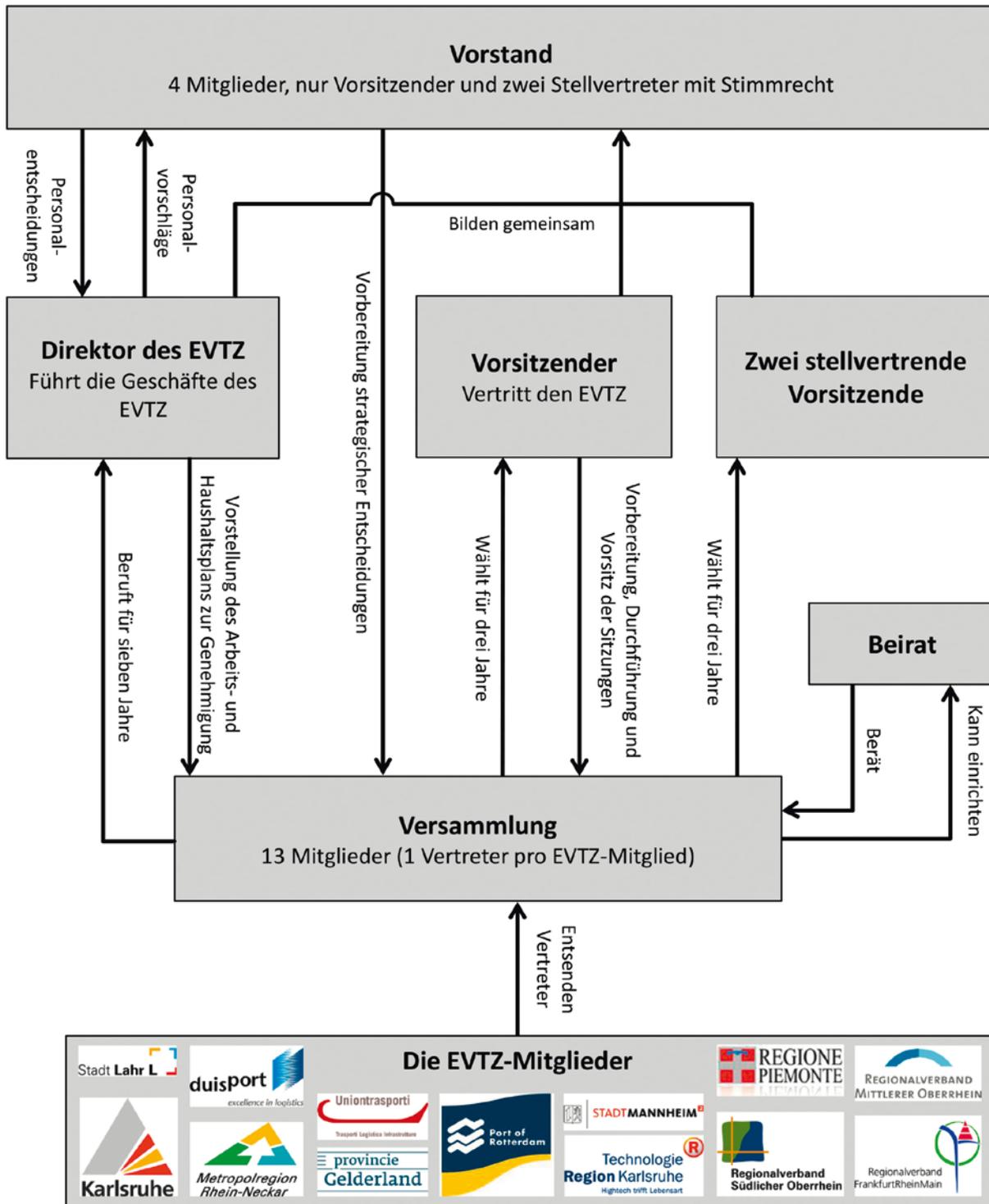
In vielen Bereichen der **Organisationsstruktur** weisen die beiden bestehenden EVTZ Gemeinsamkeiten auf beziehungsweise unterscheiden sich nur in Details – zum Beispiel hinsichtlich der Amtsperiode des Vorsitzenden beziehungsweise des Präsidenten oder hinsichtlich des Rotationsprinzips, das im EVTZ Eurodistrict SaarMoselle den Wechsel der Präsidentschaft zwischen den deutschen und französischen Mitgliedern sicherstellt (siehe Abbildung 7 und Abbildung 8, Seite 40 und 41). Signifikante Unterschiede gibt es in der Zusammensetzung der Versammlung und des Vorstands. Während in der **Versammlung** der Interregionalen Allianz jedes EVTZ-Mitglied durch einen Vertreter repräsentiert ist („ein Sitz, eine Stimme“), orientiert sich die Zahl der Sitze in der Versammlung des EVTZ Eurodistrict SaarMoselle an der Bevölkerung und gewährleistet eine Parität zwischen deutschen und französischen Vertretern. Dies führt dazu, dass die Versammlung 62 Mitglieder hat. Die Sitzverteilung reicht dabei von zwei Sitzen für die kleinsten interkommunalen Gemeinschaften bis zu 31 Sitzen für den Regionalverband Saarbrücken. Im **Vorstand** ist neben dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten auch die Versammlung mit insgesamt 12 stimmberechtigten Mitgliedern paritätisch vertreten. Im Gegensatz hierzu sind bei der Interregionalen Allianz nur der Vorsitzende und die zwei Stellvertreter stimmberechtigte Mitglieder des Vorstands.

Die unterschiedliche Struktur der EVTZ-Mitglieder hat Einfluss auf Fragen der **Finanzierung und die Mitgliedsbeiträge**. Aufgrund großer wirtschaftlicher Unterschiede kann es dabei zu unterschiedlichen Ansichten bezüglich der Höhe der Mitgliedsbeiträge und der prozentualen Verteilung zwischen den Mitgliedern kommen. Während sich der jährliche Mitgliedsbeitrag für den EVTZ Eurodistrict SaarMoselle nach der Einwohnerzahl eines Mitglieds richtet und damit aufgrund der unterschiedlichen Größen der Mitglieder stark variiert, hat der EVTZ der Interregionalen Allianz festgelegt, dass der Mitgliedsbeitrag für alle Mitglieder gleich ist und somit von keinen weiteren Faktoren beeinflusst wird.

Die Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der Formulierung von Zielen und Aufgaben sowie in der Festlegung der Organisationsstrukturen verdeutlichen, **wie individuell**

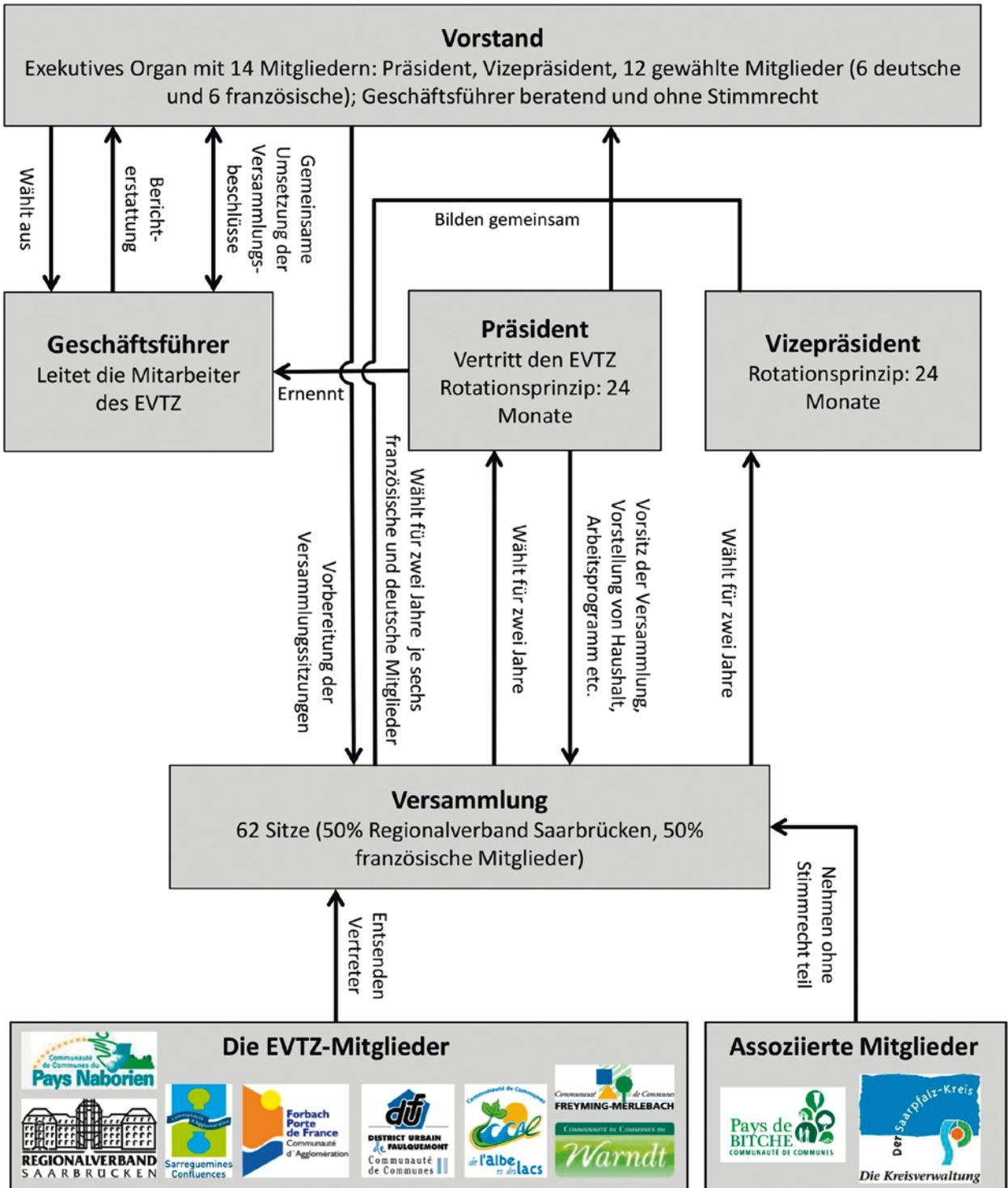
die Festlegungen für jeden EVTZ gestaltet werden können. Das Instrument bietet die Flexibilität, den jeweiligen Kontext und die Akteursstrukturen bei der Ausgestaltung zu berücksichtigen. Es kann an die politischen Erfordernisse, die gewählten Themenschwerpunkte und die sozioökonomischen und sonstigen regionalen Rahmenbedingungen angepasst werden. Die hier dargestellten Beispiele können mögliche Wege aufzeigen und damit den Lösungsweg zukünftiger Vorhaben inspirieren. Dieser Ansatz entspricht den Überlegungen der EVTZ-Plattform beziehungsweise der Facebook-Gruppe des Ausschusses der Regionen.

Abbildung 7: Organisationsstruktur des EVTZ Interregionale Allianz für den Rhein-Alpen-Korridor



Quelle: Eigene Darstellung Spatial Foresight 2016 auf Grundlage von EVTZ Interregionale Allianz für den Rhein-Alpen-Korridor 2015

Abbildung 8: Organisationsstruktur des EVTZ Eurodistrict SaarMoselle



Quelle: Eigene Darstellung Spatial Foresight 2016 auf Grundlage von EVTZ Eurodistrict SaarMoselle 2010 und 2011



6 Möglichkeiten zur Einbindung privater Akteure

Der EVTZ wurde für die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Gebietskörperschaften geschaffen. Diese stehen im Mittelpunkt des Interesses. Nichtsdestotrotz können auch andere öffentliche und private Akteure an der Zusammenarbeit beteiligt werden. Um dem Bedarf der Einbindung anderer Akteure Rechnung zu tragen, wird in der EVTZ-Verordnung das Verständnis öffentlicher Körperschaften

vergleichsweise weit ausgelegt. Ein Beispiel sind öffentlich getragene Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut wurden. Diese können trotz ihrer privatrechtlichen Organisationsform ebenfalls Mitglieder im EVTZ werden.

→ Öffentlich oder nicht-öffentlich – das ist hier die Frage

Bei der Einschätzung, ob eine Institution zu den in Artikel 3 (1) genannten Kategorien gehört und damit Mitglied in einem EVTZ werden kann, spielt der nationale Kontext eine entscheidende Rolle. Die Rechtsform einer Institution, die prinzipiell dieselben Aufgaben ausführt, kann zwischen verschiedenen Staaten variieren. Es kann außerdem vorkommen, dass eine spezielle Rechtsform nur in einem bestimmten Staat existiert; es in einem anderen Staaten also keine vergleichbare Rechtsform gibt. Daraus folgt unter Umständen, dass Akteure aus einem Staat Mitglied in einem EVTZ werden können, während dies für ihre Partnerinstitutionen aus einem anderen Staat nicht möglich ist. Da dies jedoch immer von den jeweiligen nationalen Rahmenbedingungen abhängt und es für viele Konstellationen bislang keine Präzedenzfälle gibt, ist eine konkrete Bewertung nur im Einzelfall möglich.

Die Rechtsform und Stellung der **Industrie- und Handelskammern** variiert beispielsweise zwischen verschiedenen Staaten. So sind sie in Deutschland Körperschaften des öffentlichen Rechts und fallen als Einrichtungen des öffentlichen Rechts unter den in der EVTZ-Verordnung in Artikel 3 genannten Artikel 1 (9) Unterabsatz 2 der Richtlinie 2004/18/EG. Sie können damit Mitglied in einem EVTZ werden. Im Gegensatz hierzu sind Industrie- und Handelskammern beispielsweise in der Schweiz als von Unternehmen getragene private Vereine organisiert und können daher nicht Mitglied in einem EVTZ werden.

Die **Gemeinnützige Gesellschaft** mit beschränkter Haftung (gGmbH) ist eine Rechtsform, die vor allem von Unternehmen gewählt wird, die sowohl einen gemeinnützigen Zweck verfolgen als auch wirtschaftlich tätig sein wollen. Ein Beispiel hierfür sind soziale Einrichtungen wie Kindergärten oder Kindertagesheime oder kulturelle Einrichtungen wie Theater oder Museen. Diese werden auch in Anhang III der oben genannten Richtlinie 2004/18/EG genannt und könnten damit generell Mitglied in einem EVTZ werden. Dem entgegen steht allerdings die Formulierung in Anhang III der oben genannten Richtlinie, dass in Deutschland juristische Personen des Privatrechts nur dann als Einrichtungen des öffentlichen Rechts anzusehen sind, wenn diese staatlicher Kontrolle unterliegen beziehungsweise im Allgemeininteresse tätig und nichtgewerblicher Art sind. Ob und inwiefern eine als gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung verfasste Einrichtung diese Kriterien erfüllt, ist wiederum nur im Einzelfall festzustellen.

Öffentliche Unternehmen können gemäß Artikel 3 (1) d) und e) der Verordnung Mitglied in einem EVTZ werden. Häufig ist der öffentliche Charakter eines Unternehmens jedoch nicht auf den ersten Blick festzustellen. Eine genaue Betrachtung der Unternehmensstruktur ist hierfür nötig. Öffentliche Unternehmen im Sinne der Richtlinie 2004/17/EG, auf die ebenfalls in der EVTZ-Verordnung verwiesen wird, sind öffentlich, wenn der öffentliche Auftraggeber die Mehrheit des Unternehmenskapital oder der Stimmrechte hält oder mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des Unternehmens ernennen kann. Öffentliche Auftraggeber sind der Staat, die Gebietskörperschaften, Einrichtungen des öffentlichen Rechts und Verbände, die aus einer oder mehreren dieser Körperschaften oder Einrichtungen des öffentlichen Rechts bestehen.

Die bisher gegründeten EVTZ haben vor allem **Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse** von Gebietskörperschaften (zum Beispiel Zweckverbände, öffentlich-rechtliche Vereine oder öffentliche Nationalparkverwaltungen) als Mitglieder.

Der EVTZ Interregionale Allianz stellt eine der wenigen Ausnahmen dar, da in diesem EVTZ auch drei Häfen Mitglied sind – die Häfen Rotterdam, Duisburg und Antwerpen. Die Betreibergesellschaften der drei Häfen sind privatrechtliche Unternehmen, die im Eigentum der öffentlichen Hand sind. Im Fall von Duisburg agiert die Duisburger Hafen AG als Eigentümerin und Managementgesellschaft der öffentlichen Duisburger Häfen, womit sie öffentliche

Infrastrukturen im Sinne der novellierten EVTZ-Verordnung betreibt.

Darüber hinaus zeigt sich in den Modellregionen, dass **private Akteure** an der EVTZ-Arbeit beteiligt sind, zum Beispiel **beratend in einem Beirat** oder in **konkreten Projektaktivitäten**. Diese Einbindung wird von den EVTZ-Akteuren durchweg als positiv wahrgenommen. Dennoch wird hervorgehoben, dass ein EVTZ ein öffentliches Interesse verfolgt, das immer im Vordergrund stehen muss. Die Entscheidungsgewalt über die Tätigkeiten des EVTZ sollte daher letztlich bei den öffentlichen Mitgliedern liegen, weshalb die Einbindung privater Akteure zum Beispiel über beratende Gremien eine sinnvolle Ergänzung darstellt.

Die Duisburger Hafen AG betreibt öffentliche Infrastrukturen im Sinne der novellierten EVTZ-Verordnung



Quelle: Fotolia © Lukassek

7 Schlussbemerkung – Häufig gestellte Fragen

Im Rahmen dieser Publikation wurde mehrfach der Informationsbedarf für die Akteure herausgestellt, die entweder an einer EVTZ-Gründung interessiert sind oder sich anderweitig, zum Beispiel als Genehmigungsbehörde, mit EVTZ befassen. Im Mittelpunkt standen bisher Antworten und Ausführungen auf die einleitend vorgestellten Fragen sowie Verweise auf weitere Informationsquellen (zum Beispiel Leitfäden). Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Fragen, die von verschiedenen Akteuren immer wieder gestellt werden und zu denen weiterer Klärungsbedarf besteht. Diese werden im Folgenden so kurz wie möglich beantwortet. Die Zusammenstellung beinhaltet oftmals weitere Verweise, insbesondere zu den entsprechenden Artikeln der novellierten EVTZ-Verordnung. Ziel der kurzen Antworten ist es, einen einfachen Einstieg zur jeweiligen Frage zu ermöglichen und erste Grundlagen für ein vertieftes Verständnis zu schaffen.

Gibt es spezielle Förderprogramme zur Unterstützung eines EVTZ?

Nein. Das EVTZ-Instrument ist ein Rechtsinstrument, kein Förderinstrument. Aus einer EVTZ-Gründung folgt nicht unmittelbar ein Zugang zu Fördermitteln. Gleichwohl kann ein EVTZ nationale und europäische Fördergelder – auch als alleiniger Antragsteller – einwerben und damit seine finanziellen Ressourcen vergrößern.

An wen muss ich mich zur Genehmigung eines EVTZ wenden?

In Deutschland erfolgt die Genehmigung zur Teilnahme an einem EVTZ grundsätzlich auf Landesebene. In den meisten Bundesländern wurde die Verantwortung an ein konkretes Landesministerium übertragen, in einigen Bundesländern auf eine Bezirksregierung als Landesmittelbehörde. Nur wenn sich Institutionen des Bundes als Mitglieder an einem EVTZ beteiligen, ist das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) die zuständige Genehmigungsbehörde.

Wie wird die Gründung von EVTZ angezeigt?

Ein EVTZ erlangt Rechtspersönlichkeit, sobald er registriert ist oder seine Satzung und Übereinkunft offiziell veröffentlicht sind. Gemäß Artikel 5 der novellierten EVTZ-Verordnung wird der EVTZ in dem Staat, in dem er seinen Sitz hat, nach den jeweiligen nationalen Vorschriften registriert. Die EVTZ-Mitglieder informieren darüber hinaus alle betroffenen Mitgliedstaaten sowie den Ausschuss der Regionen über die Registrierung beziehungsweise Veröffentlichung der Satzung und Übereinkunft. Die letztgenannten Mitteilungen sind rein deklaratorisch und nicht konstitutiv.

Wie wird der EVTZ in Deutschland registriert?

Die deutschen Durchführungsbestimmungen schreiben kein spezifisches Verfahren zur Registrierung vor. Im Falle der zwei bestehenden EVTZ mit Sitz in Deutschland wurde die Veröffentlichung über das Gemeinsame Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg angezeigt. Dort wurden auch die vollständigen Fassungen der Satzung und der Übereinkunft veröffentlicht.

Wie haftet ein EVTZ?

Grundsätzlich haftet ein EVTZ unbeschränkt. Die Haftung des EVTZ kann nur beschränkt werden, wenn mindestens ein Mitglied aufgrund seines nationalen Rechts seine Haftung beschränken kann (vgl. Artikel 12 (2) und (2a) der novellierten EVTZ-Verordnung). In diesem Fall können auch die anderen Mitglieder ihre Haftung beschränken, sofern dies entsprechend ihren nationalen Durchführungsbestimmungen zur EVTZ-Verordnung erlaubt ist. Das Einverständnis der beteiligten Genehmigungsbehörden vorausgesetzt, ist es auch möglich, dass einige Mitglieder beschränkt haften, während andere Mitglieder unbeschränkt haften. Die Durchführungsbestimmungen der deutschen Bundesländer machen zu einer Beschränkung der Haftung bisher keine Aussagen (Stand: Februar 2016). Aufgrund der in Deutschland geltenden Durchgriffshaftung für Gebietskörperschaften erscheint somit eine Haftungsbeschränkung deutscher Mitglieder derzeit nicht möglich.

Welche Möglichkeiten bestehen zur finanziellen Abdeckung der Haftpflicht im Schadensfall?

Wird ein EVTZ mit beschränkter Haftung gegründet, kann jeder betroffene Mitgliedstaat gemäß Artikel 12 (2a) der novellierten EVTZ-Verordnung den Abschluss einer Versicherung oder die Bereitstellung einer Bankgarantie durch den EVTZ verlangen. Versicherungsabschluss beziehungsweise Bereitstellung der Bankgarantie erfolgen dann im Mitgliedstaat des jeweiligen EVTZ-Sitzes.

Da eine beschränkte Haftung für EVTZ mit Sitz in Deutschland derzeit nicht möglich ist, kann eine deutsche Genehmigungsbehörde zwar immer den Abschluss einer entsprechenden Versicherung verlangen, wenn deutsche Akteure einen EVTZ mitgründen wollen. Der Abschluss einer Versicherung über einen deutschen Versicherer (zum Beispiel die deutschen Kommunalversicherungen) kommt aber nur in Frage, wenn der Sitz des EVTZ in Deutschland ist.



Quelle: Fotolia © armano777

Können Unternehmen in EVTZ mitwirken?

Nur öffentliche Unternehmen und Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind, können Mitglied eines EVTZ sein. Gemäß Artikel 3 (1) d) und e) der novellierten EVTZ-Verordnung betrifft dies:

- öffentliche Unternehmen im Sinne von Artikel 2 (1) b) der Richtlinie 2004/17/EG
- Einrichtungen des öffentlichen Rechts gemäß Artikel 1 (9), 2. Unterabsatz der Richtlinie 2004/18/EG
- Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind

Unternehmen im Sinne der oben genannten Richtlinie sind öffentlich, wenn der öffentliche Auftraggeber die Mehrheit des Unternehmenskapital oder der Stimmrechte hält oder mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des Unternehmens ernennen kann. Nicht erschöpfende Verzeichnisse der Einrichtungen und Kategorien von Einrichtungen des öffentlichen Rechts sind in Anhang III zur Richtlinie 2004/18/EG enthalten. Andere Akteure, die diese Bedingungen nicht erfüllen, können zum Beispiel über Arbeitsgruppen in die Arbeit des EVTZ einbezogen werden, ohne jedoch Mitglied des EVTZ zu werden.

Zur Erfüllung welcher Aufgaben kann ein EVTZ gegründet werden?

Abgesehen von hoheitlichen Aufgaben (zum Beispiel Polizei, Justiz, Außenpolitik) ist das Spektrum möglicher Aufgaben sehr breit. Voraussetzung für die Übertragung von Aufgaben ist, dass die entsprechende Aufgabe in den Zuständigkeitsbereich der Mitglieder fällt. Die Aufgaben eines EVTZ müssen die staatenübergreifende territoriale Zusammenarbeit unterstützen und den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt fördern und können auch zur Überwindung von Binnenmarkthindernissen beitragen (siehe Artikel 7 der novellierten EVTZ-Verordnung).

Kann ein EVTZ zur Erbringung öffentlicher Dienstleistungen genutzt werden?

Ja, wenn die Erbringung der öffentlichen Dienstleistung in den Zuständigkeitsbereich aller EVTZ-Mitglieder fällt. Die möglichen Aufgaben, die ein EVTZ ohne finanzielle Unterstützung der Europäischen Union ausführen kann, können allerdings gemäß Artikel 7 (3) der novellierten EVTZ-Verordnung durch die Mitgliedstaaten eingeschränkt werden, sofern diese nicht in den Investitionsschwerpunkten der Kohäsionspolitik benannt sind.

Was wird an den EVTZ übertragen?

Lediglich die Ausführung von Aufgaben wird an den EVTZ übertragen. Die Entscheidungskompetenz verbleibt bei den Mitgliedern. Unabhängig davon, ob freiwillige oder Pflichtaufgaben von den EVTZ-Mitgliedern an den EVTZ übertragen werden, sind die Entscheidungsprozesse in den Verwaltungen und Parlamenten damit nicht außer Kraft gesetzt.

Kann ein EVTZ Gebühren erheben?

Ja, gemäß Artikel 7 (4) der novellierten EVTZ-Verordnung kann die EVTZ-Versammlung Tarife und Gebühren für die Nutzung einer Infrastruktur festlegen, die durch den EVTZ verwaltet wird.

Welches Recht gilt für die laufende Arbeit eines EVTZ?

Das für den EVTZ gültige Recht richtet sich nach der EVTZ-Verordnung, der jeweiligen Übereinkunft sowie weiteren relevanten europäischen Rechtsakten (zum Beispiel der Dienstleistungsrichtlinie). Sofern einzelne Punkte in den genannten Rechtsquellen nicht geregelt sind, kommen die nationalen Vorschriften des Mitgliedstaates, in dem der EVTZ seinen Sitz hat, zur Anwendung.

Wie können Drittstaaten beteiligt werden?

Gemäß Artikel 4 (3a) der novellierten EVTZ-Verordnung überprüft der Mitgliedstaat, in dem der EVTZ seinen Sitz hat, in Absprache mit den anderen betroffenen Mitgliedstaaten, ob eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist: Entweder muss das Drittland bei der Genehmigung der Teilnahme des möglichen Mitglieds Bedingungen und Verfahren anwenden, die der EVTZ-Verordnung entsprechen oder es muss eine Vereinbarung zugrunde legen, die zwischen mindestens einem Mitgliedstaat, dessen Vorschriften ein EVTZ-Mitglied unterliegt, und dem betroffenen Drittstaat getroffen wurde.

Welche Verfahren werden zur Aufnahme neuer Mitglieder angewendet?

Der Beitritt neuer Mitglieder zu einem bestehenden EVTZ richtet sich nach Artikel 4 (6a) der novellierten EVTZ-Verordnung. Das anzuwendende Verfahren variiert, je nachdem, ob es sich um ein Neumitglied (a) aus einem Mitgliedstaat, der die Übereinkunft bereits genehmigt hat, (b) aus einem Mitgliedstaat, der die Übereinkunft noch nicht genehmigt hat oder (c) aus einem Drittland handelt. Für Fall (a) steht die Genehmigung durch den Mitgliedstaat des Neumitglieds im Zentrum der Genehmigung. Für Fall (b) muss zusätzlich die Zustimmung der anderen Mitgliedstaaten zur Neufassung der Übereinkunft mit der neuen Liste der Mitglieder von allen betroffenen Mitgliedstaaten genehmigt werden. Im dritten Fall (c) muss zusätzlich überprüft werden, ob das Drittland bei der Genehmigung entsprechende Verfahren oder ein bilaterales Abkommen zugrunde gelegt hat.

Wodurch unterscheidet sich der EVTZ von anderen Abkommen über die öffentliche grenzüberschreitende Zusammenarbeit?

Abkommen, wie zum Beispiel das Karlsruher oder das Anholter Abkommen, sind jeweils nur auf die bilaterale grenzüberschreitende Zusammenarbeit ausgerichtet. Sie sind räumlich beschränkt und nur kommunale Akteure können entsprechende Verbünde gründen. Der EVTZ als EU-weites Instrument ist in all diesen Punkten offener: In der gesamten EU können sich Fachinstitutionen sowie Akteure aller administrativen Ebenen und über mehrere Länder hinweg an einem EVTZ beteiligen. Damit erhält er auch größere Sichtbarkeit auf europäischer Ebene. Darüber hinaus erlaubt die EVTZ-Verordnung flexiblere Regelungen beispielsweise im Bereich der Gremienarbeit und der Personalverwaltung.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Räumliche Dimension von EVTZ, Juli 2016	10
Abbildung 2:	Empfohlener Verlauf zur Vorbereitung einer EVTZ-Gründung.....	13
Abbildung 3:	Governance-Struktur des Korridorforums.....	16
Abbildung 4:	Koexistenz rechtlicher Komplexität und Harmonisierung im EVTZ	30
Abbildung 5:	Rechtsgrundlagen zur Aufnahme von Neumitgliedern	32
Abbildung 6:	Beispielhafter Ablauf des Genehmigungsverfahrens einer EVTZ-Gründung	35
Abbildung 7:	Organisationsstruktur des EVTZ Interregionale Allianz für den Rhein-Alpen-Korridor.....	40
Abbildung 8:	Organisationsstruktur des EVTZ Eurodistrict SaarMoselle.....	41

Literaturverzeichnis

- BMVI Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2014a: Leitfaden zur Gründung eines EVTZ für Akteure der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Berlin. Zugriff: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVI/BMVIOnline/2014/EVTZ_Grenz.html?nn=1142444 [abgerufen am: 22.4.2016].
- BMVI Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2014b: Leitfaden zur Gründung eines EVTZ für Akteure der transnationalen Zusammenarbeit. Zugriff: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVI/BMVIOnline/2014/DL_EVTZ_Trans.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [abgerufen am: 22.4.2016].
- CODE24, 2014: INTERREG IV B NWE Project CODE24. Corridor 24 Development Rotterdam - Genoa. EIN KORRIDOR - EINE STRATEGIE. Für eine dauerhafte interregionale Allianz zur integrierten und ausgewogenen Entwicklung des Rhein-Alpen Korridors. Zugriff: <http://egtc-rhine-alpine.eu/de/download/strategy-paper-german/> [abgerufen am: 22.4.2016].
- Committee of the Regions, 2014: The European Groupings of Territorial Cooperation and the Single Market. Zugriff: https://portal.cor.europa.eu/egtc/Events/Documents/WSH%20DESCR_The%20EGTC%20and%20the%20Single%20Market%20final.pdf [abgerufen am: 22.4.2016].
- Committee of the Regions, 2010: Conclusions of the Committee of the Regions about the joint consultation. The Review of Regulation (EC) 1082/2006 on the European Grouping of Territorial Cooperation. Zugriff: http://admin.interact-eu.net/downloads/2448/Results_of_the_COR_INTERACT_EU_Trio_Consultation_on_the_EGTC_October_2010.pdf [abgerufen am: 22.4.2016].
- De Sousa, Luis, 2012: Understanding European Cross-border Cooperation: A Framework for Analysis. In: Journal of European Integration 35(6). S. 669–687.
- Engl, Alice, 2014a: Functional and More? - A Conclusion. In: Engl, Alice; Zwilling, Carolin (Hrsg.): Functional and More? New Potential for the European Grouping of Territorial Cooperation - EGTC. EURAC research, EURAC book 63. S. 147–158.
- Engl, Alice, 2014b: The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): Origin, Content and Member State Implementation. In: Engl, Alice; Zwilling, Carolin (Hrsg.): Functional and More? New Potential for the European Grouping of Territorial Cooperation - EGTC. EURAC research, EURAC book 63. S. 11–37.
- EVTZ Eurodistrict SaarMoselle, 2011: Partner. EVTZ-Mitglieder. Zugriff: <http://www.saarmoselle.org/page290-partner.html#top> [abgerufen am: 22.4.2016]

- EVTZ Eurodistrict SaarMoselle, 2010: Übereinkunft und Satzung. Zugriff: <https://portal.cor.europa.eu/egtc/Register/already/Documents/Statuts%20GECT%20Eurodistrict%20SaarMoselle.PDF> [abgerufen am: 22.4.2016].
- EVTZ Interregionale Allianz für den Rhein-Alpen-Korridor, 2015: Satzung des Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit, Interregional Alliance for the Rhine-Alpine Corridor EVTZ. Zugriff: https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRAactivities/Documents/Microsite%20Files/Rhine-Alpine/Statutes_A4_aktuell.pdf [abgerufen am: 22.4.2016].
- Fink, Matthias, 2014: The EGTC European Region Tyrol - South Tyrol - Trentino as Legal Basis and Driving Force for Territorial Cooperation“. In: Engl, Alice; Zwilling, Carolin (Hrsg.): Functional and More? New Potential for the European Grouping of Territorial Cooperation - EGTC. EURAC research, EURAC book 63. S. 121–133.
- Gsodam, Christian; Alcolea Martinez, Alfonso, 2014: New EU Rules for the EGTC: How the Committee of the Regions Shapes Territorial Cooperation in Europe“. In: Engl, Alice; Zwilling, Carolin (Hrsg.): Functional and More? New Potential for the European Grouping of Territorial Cooperation - EGTC. EURAC research, EURAC book 63. S. 39–80.
- Janssen, Gerold, 2012: Rechtliche Grundlagen eines EVTZ - Diskussion rechtlicher und praktischer Aspekte. Vortrag auf dem Workshop „Europäischer Verbund für Territoriale Zusammenarbeit EVTZ“ der deutschen Gruppe der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen. Leipzig.
- Mission Opérationelle Transfrontalière, 2008: The European grouping of territorial cooperation. Zugriff: http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/Cahiers/cahier_MOT_7_gect_EN.pdf [abgerufen am: 22.4.2016].
- Nicolini, Matteo, 2014: The „Law in the Books“ and the „Law in Action“ of Territorial Cooperation: Involvement of the Veneto Region in the EGTC „Euregio Senza Confini r.l. - Euregio ohne Grenzen mbH“. In: Engl, Alice; Zwilling, Carolin (Hrsg.): Functional and More? New Potential for the European Grouping of Territorial Cooperation - EGTC. EURAC research, EURAC book 63. S. 99–120.
- Regierungspräsidium Freiburg, 2014: Genehmigungsverfahren zur Gründung eines EVTZ. Unveröffentlichtes Arbeitsdokument des Regierungspräsidiums Freiburg. Freiburg.
- Stead, Dominic, 2012: Best Practices and Policy Transfer in Spatial Planning. In: Planning Practice & Research. Vol. 27, Issue 1: International Comparative Planning Methodology. S. 103–116.
- Stone, Diane, 2012: Transfer and translation of policy. In: Policy Studies. Vol. 33, Number 6, S. 483–499.
- Svensson, Sara, 2014: Cross-border Regions in Policy Networks: The EGTC as a Tool of Interest Representation“. In Engl, Alice; Zwilling, Carolin (Hrsg.): Functional and More? New Potential for the European Grouping of Territorial Cooperation - EGTC. EURAC research, EURAC book 63. S. 83–97.
- Zillmer, Sabine et al., 2015: European Grouping of Territorial Cooperation as an Instrument for Promotion and Improvement of Territorial Cooperation in Europe. Study requested by the European Parliament's Committee on Regional Development. Zugriff: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563384/IPOL_STU%282015%29563384_EN.pdf [abgerufen am: 22.4.2016].

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)
Invalidenstraße 44
10115 Berlin
Referat G31 „Europäische Raum- und Stadtentwicklung / Territorialer Zusammenhalt“
Kontakt: Dr. Katharina Erdmenger
katharina.erdmenger@bmvi.bund.de

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31-37
53179 Bonn
Referat I 3 „Europäische Raum- und Stadtentwicklung“
Dr. Wilfried Görmar
Dr. Rupert Kawka
rupert.kawka@bbr.bund.de

Auftragnehmer und Autoren

Spatial Foresight Germany GmbH
Berlin
Dr. Sabine Zillmer
Christian Lüer
sabine.zillmer@spatialforesight.eu

Lektorat

Kristin Apitz, CONVIS Consult & Marketing GmbH

Satz und Grafik

CONVIS Consult & Marketing GmbH

Stand

März 2017

Druck

Laserline Druckzentrum Berlin KG
1. Auflage, 700 Exemplare

Bezugsquelle

beatrix.thul@bbr.bund.de
Stichwort: MORO Praxis Heft 7 / 2017

Bildnachweis (Auflistung der Fotografen in alphabetischer Reihenfolge)

European Union: Titelseite / Christian Lambiotte, S. 7 / Cristof Echard
Eurodistrict Saarmoselle: Seite 18
Fotolia: Seite 8 © Stanford Lone, S. 10 © gerckens.photo, S. 26 © Robert Kneschke,
S. 36 © artfocus, S. 44 © Lukassek, S. 46 © armano777
iStock: Seite 21 © FrankyDeMeyer
LAG Uckermark e.V., Verein „Zukunft Unteres Odertal“: Seite 19
Spatial Foresight: Seite 14, S. 22, S. 23, S. 28, S. 42

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der des Herausgebers oder der wissenschaftlichen Begleitung identisch.

Das Forschungsvorhaben wurde aus Mitteln der Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) finanziert.

Selbstverlag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn 2017

ISSN 2365-2349
ISBN 978-3-87994-991-5



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung





www.bmvi.de

Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) ist ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).