

Bericht über die internationale Konferenz

„Grenzüberschreitende kommunale Daseinsvorsorge in den Grenzregionen mit deutscher Beteiligung – Rechtliche und kulturelle Möglichkeiten und Hemmnisse“

am 30. 06. und 01. 07. 2015

**in der Vertretung des Landes Baden-Württemberg beim Bund,
Berlin**

von Georg Walter, Direktor des Euro-Instituts

I. Zielsetzung, inhaltlicher Aufbau und Ablauf der Konferenz

Die Konferenz baute auf zwei in den Jahren 2012 und 2013 seitens des Euro-Instituts im Auftrag des Bundesministeriums des Innern organisierten Tagungen auf.

Im Rahmen dieser beiden Tagungen fand ein intensiver Erfahrungsaustausch zwischen den grenzüberschreitenden Kooperationsräumen mit deutscher Beteiligung entlang der gesamten deutschen Außengrenze statt.

Der Schwerpunkt dieser beiden Veranstaltungen lag in erster Linie auf einer deskriptiven Vorstellung von Geschichte, institutionellem Aufbau und konkreten Kooperationsprojekten der einzelnen grenzüberschreitenden Räume sowie auf einer vergleichenden Betrachtung von allgemeinen Erfolgsfaktoren und Problemen/Hindernissen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in ihrer Gesamtheit.

Mit der dritten Konferenz im Jahr 2015 sollte zunächst eine vertiefende, analytische Betrachtung eines zentralen Bereichs der grenzüberschreitenden Kooperation, nämlich der kommunalen Daseinsvorsorge, erfolgen.

Ein wesentliches Ziel der Konferenz war es, den Umgang mit den unterschiedlichen nationalen Rechtsrahmen und den unterschiedlichen politisch-kulturellen Rahmenbedingungen bei der **grenzüberschreitenden Organisation der kommunalen Daseinsvorsorge** im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entlang der deutschen Staatsgrenze vergleichend zu betrachten.

Dabei ging es zum einen um eine **konkrete Bestandsaufnahme**: Im Rahmen von mehreren Impulsvorträgen, Podiumsdiskussionen und insbesondere vier Workshops sollten die allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen sowie die Frage nach deren möglicher Weiterentwicklung beziehungsweise Ergänzung um neue juristische Instrumente beleuchtet werden.

Es sollte aber insbesondere anhand der Aufbereitung konkreter Projektbeispiele aus unterschiedlichen Bereichen der grenzüberschreitenden kommunalen Daseinsvorsorge aufgezeigt werden, welche **Hindernisse und Herausforderungen in der täglichen Praxis** in den Grenzräumen bestehen.

Davon ausgehend, so die Grundüberlegung, ist es leichter, über die **Entwicklung** (und über ein Austesten) **neuer rechtlicher Möglichkeiten und Instrumente** nachzudenken oder diese konkret zu entwickeln.

Mit Blick auf die **Perspektiven** für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge sollte im Rahmen der Konferenz darüber diskutiert werden, auf welche Weise **bestehende juristische, politisch-kulturelle und administrative Hindernisse überwunden oder gar abgebaut** werden könnten und welche Potenziale mit einer verstärkten grenzüberschreitenden Kooperation für die nachhaltige Sicherung und/oder Effektivierung der kommunalen Daseinsvorsorge realistischerweise erschlossen werden könnten.

In den vier Workshops wurden auf Grundlage der geschilderten Zielsetzungen vier wesentliche Handlungsfelder des Bereichs der grenzüberschreitenden kommunalen Daseinsvorsorge ausführlich thematisiert:

1. Grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung

Bei der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung handelt es sich um ein sehr aktuelles Thema mit vielen unterschiedlichen Facetten. Die Ansätze, die gemeinsame Nutzung medizinischer Einrichtungen dies- und jenseits der Grenze zu ermöglichen (Stichwort: Synergieeffekte und Kostenersparnisse) und die grenzüberschreitende Patientenmobilität zu erhöhen, können gerade in den deutschen Grenzräumen auch als Reaktion auf den demografischen Wandel verstanden werden. Ziel ist es, die medizinische Versorgungssicherheit in häufig peripheren Grenzgebieten zu verbessern und langfristig zu sichern.

Im Rahmen des von Prof. Dr. Joachim Beck (Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl) moderierten Workshops wurden mehrere Beispielprojekte vorgestellt: Das Pomerania-Netzwerk (im Bereich der Telemedizin) als Projekt an der deutsch-polnischen Grenze; die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich entlang der deutsch-schweizerischen Grenze sowie zwei Projekte aus der deutsch-niederländischen Euregio (gemeinsame Nutzung eines Rettungswagens und gemeinsame Nutzung einer Kinderstation).

2. Grenzüberschreitender Öffentlicher Personen-Nahverkehr (ÖPNV)

Im Bereich des grenzüberschreitenden Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) steht die Verbesserung des grenzüberschreitenden Service- und Dienstleistungsangebots für die Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzraums hinsichtlich der mit der grenzüberschreitenden Mobilität verbundenen Chancen und Möglichkeiten im Vordergrund.

Für die Herausbildung eines funktionierenden grenzüberschreitenden Arbeitsmarkts und eines grenzüberschreitenden touristischen Angebots ist ein solches Service- und Dienstleistungsangebot sehr wichtig.

Zudem spielt in den Grenzräumen das Phänomen des grenzüberschreitenden Konsums eine wesentliche Rolle. Auch im Hinblick auf die damit verbundenen Verkehrsströme spielt der grenzüberschreitende ÖPNV eine Schlüsselrolle.

In diesem von Dr. Marcin Krzymuski (Leiter des EVTZ-Zentrums an der Universität Viadrina, Frankfurt/Oder) und Magda Warchol (Stadt Frankfurt/Oder) moderierten Workshop wurden Projekte aus unterschiedlichen Grenzräumen präsentiert: Die grenzüberschreitende Buslinie zwischen Frankfurt/Oder und Slubice als Beispiel von der deutsch-polnischen Grenze; die Verlängerung der Tramlinie D von Straßburg nach Kehl als Beispiel von der deutsch-französischen Grenze sowie das Projekt EgroNet in der deutsch-tschechischen Grenzregion (Euregio EGRENSIS).

3. Grenzüberschreitende Maßnahmen im Bereich der Gefahrenabwehr und des Katastrophenschutzes

Der Bereich der Gefahrenabwehr und des Katastrophenschutzes hat von der Natur der Sache her eine grenzüberschreitende Dimension. Ereignisse in einem Staat können entweder eine unmittelbare negative Auswirkung auf einen oder mehrere Nachbarstaaten haben, oder betreffen von ihrer Dimensionierung her direkt zwei oder mehrere benachbarte Staaten.

Die Frage, wie man angesichts unterschiedlicher Zuständigkeits- und Aufgabenverteilungen dennoch effektiv grenzüberschreitend auf gemeinsame Bedrohungslagen reagieren kann, hat – einschließlich der Dimension ihrer Prävention - nicht zuletzt auch eine direkte Auswirkung auf die Bewohnerinnen und Bewohner der Grenzräume.

Im Rahmen dieses, von Peter Hansen (Geschäftsführer der Region Region Sønderjylland – Schleswig) moderierten Workshops wurden als Beispielprojekte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Feuerwehren an der deutsch-dänischen Grenze, die „Mobile Übungseinheit Binnengewässer“ als deutsch-französisches Projekt aus der Oberrheinregion sowie der ökologisch orientierte Hochwasserschutz an der Sauer im Bereich der Ortschaften Ralingen und Steinheim als Projekt aus dem deutsch-luxemburgischen Grenzraum präsentiert und diskutiert.

4. Grenzüberschreitende Maßnahmen im Bereich der Ver- und Entsorgung (Wasser, Abwasser, Müllentsorgung, Energieversorgung)

Bei den grenzüberschreitenden Maßnahmen im Bereich der Ver- und Entsorgung handelt es sich um bürgernahe Dienstleistungen. Durch grenzüberschreitende Aktivitäten können sich hier gerade für kommunale Aufgabenträger interessante Perspektiven ergeben. Zum einen bietet die Grenzlage die Möglichkeit, in einer 360°-Perspektive neue betriebliche Effizienzen zu realisieren, etwa wenn die notwendigen Versorgungspopulationen im nationalen Kontext – z.B. aufgrund des demografischen Wandels oder der räumlichen Entleerung peripherer Grenzgebiete - keine wirtschaftlich tragbare Angebotsgestaltung mehr erlauben.

Zum anderen können sich hier interessante Perspektiven, z.B. im Rahmen einer gemeinsamen grenzüberschreitenden Beauftragung externer Dienstleister ergeben, etwa wenn unterschiedliche nationale Vergaberegelungen beiderseits der Grenze für die kommunalen Akteure de facto neue Handlungsoptionen ermöglichen (z.B. Wahl/bzw. Kombination der jeweils besten Verfahren/Standards). Andererseits sind gerade solche grenzüberschreitenden „Shared-services“ in der Detaillierung mit großen juristischen und politischen Herausforderungen verbunden. Die Thematik eignete sich daher in besonderer Weise, um die Fragestellungen der Tagung zu behandeln.

In dem von Georg Walter (Direktor des Euro-Instituts) moderierten Workshop wurden als deutsch-polnisches Projekt die Abwasserbehandlungsanlage Gubin-Guben, sowie, als Beispielprojekt aus dem deutsch-französischen Grenzraum, die Zusammenarbeit des Entsorgungsverbands Saar (EVS) und des *Syndicat Mixte de Transport et de Traitement des Déchets Ménagers de Moselle-Est (Sydeme)* im Bereich der Abfallentsorgung und, als Beispielprojekt aus dem deutsch-luxemburgischen Grenzraum, die internationale biologische Kläranlage Reisdorf-Wallendorf behandelt.

Die Präsentationen und Diskussionen in den vier Workshops orientierten sich an folgenden Leitfragen:

- Was waren die juristischen und politisch-kulturellen Voraussetzungen zu Beginn des grenzüberschreitenden Projekts? Welche juristischen und politisch-kulturellen Probleme und Hindernisse waren gegebenenfalls vorhanden und wie sind die Projektpartner damit umgegangen?
- Können aus den dargestellten Projekten allgemeine Schlussfolgerungen und Lehren für die grenzüberschreitende Kooperation im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge und insbesondere für die eventuell (neu) zu schaffenden juristischen Rahmenbedingungen und Instrumente gezogen werden?

Die Workshops bildeten das Kernstück der Konferenz; sie wurden freilich eingerahmt von ebenso wichtigen und grundlegenden Plenarphasen mit Impulsvorträgen und Podiumsdiskussionen. Zu Beginn der Konferenz wurde die allgemeine Bedeutung der grenzüberschreitenden Kooperation an den Binnengrenzen der Europäischen Union (EU) sowohl von Cornelia Rogall-Grothe, Staatssekretärin im Bundesministerium des Innern, als auch von Joachim Bleicker, Botschafter und Beauftragter für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Auswärtiges Amt) hervorgehoben.

Anschließend wurden die derzeitigen politischen und insbesondere die rechtlichen Rahmenbedingungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den unterschiedlichen Bereichen der kommunalen Daseinsvorsorge aus unterschiedlichen Blickwinkeln ausführlich dargestellt und kritisch diskutiert.

Dabei kamen Expertinnen und Experten aus Reihen der europäischen Institutionen ebenso zu Wort wie Vertreter aus dem Bereich der Wissenschaft und Praktiker aus dem Verwaltungsbereich.

Während Alfonso Zardi (Leiter der Abteilung Governance und demokratische Institutionen der Direktion „Demokratische Governance“ des Europarats) und Nathalie Verschelde (Generaldirektion „Regionalpolitik und Stadtentwicklung“ der Europäischen Kommission) die jeweiligen politischen und rechtlichen Möglichkeiten, Initiativen und Planungen auf Ebene des Europarats sowie der EU erläuterten, wurde von Andreas Uebler (Landratsamt Emmendingen) und Dr. Marcin Krzymuski die Frage nach der Notwendigkeit eines eigenständigen Rechtsrahmens für die grenzüberschreitende kommunale Daseinsvorsorge kontrovers diskutiert.

Als Kernthemen hervorzuheben sind an dieser Stelle insbesondere die neue europäische Kohäsionspolitik, die sich gerade auch in den Zielvorgaben der Interreg V-Programme für die Programmperiode 2014-2020 deutlich niederschlägt, sowie das rechtliche Instrument des Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ).

Peter Hansen unterstrich als Sprecher der deutschen Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) seinerseits die bestehenden strukturellen Unterschiede als Hemmnisse und gegebenenfalls auch Chancen für den Bereich der grenzüberschreitenden kommunalen Daseinsvorsorge.

II. Wesentliche Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Im Zuge der Darstellung und Diskussion aller präsentierten Projekte aus den zahlreichen Grensräumen konstatieren lassen, gibt es, bei allen bestehenden Unterschieden in der konkreten Ausprägung, doch einige **hemmende Faktoren**, mit denen alle Projektpartner und alle grenzüberschreitenden Kooperationsräume mehr oder weniger stark konfrontiert waren oder noch sind.

Die wesentlichen hemmenden und die grenzüberschreitende Kooperation erschwerenden Faktoren **können in komprimierter Form wie folgt zusammengefasst werden:**

- **Kulturelle Faktoren:** Das Problem besteht darin, dass es verschiedene Sichtweisen und Wahrnehmungen hinsichtlich der Identifikation, Definition und Umsetzung gemeinsamer Problemlösungsansätze gibt.
→ Dieser Umstand kann auch mithilfe neuer rechtlicher Instrumente nicht behoben werden.
- **Politische Faktoren:** Es existieren keine Steuerungs- und Entscheidungsmechanismen zur verbindlichen Regelung kollektiver grenzüberschreitender Probleme und Sachverhalte. Die Regelung erfolgt auf der Basis der freiwilligen Selbstverpflichtung der beteiligten Akteure.
→ Hier könnten neue rechtliche Instrumente und Möglichkeiten gegebenenfalls zu einer Verbesserung der Lage führen.
- Systemtheoretisch betrachtet kann die grenzüberschreitende Kooperation als Subsystem ohne eigen materielle Kompetenzen betrachtet werden. Im Rahmen der freiwilligen Selbstverpflichtung agieren meist nur wenige, spezialisierte Akteure.
- Die grenzüberschreitenden Projekte sind oft vom Engagement dieser wenigen, spezialisierten Akteure abhängig und die Beziehungen auf der persönlichen Ebene spielen eine relativ große Rolle. An dieser Stelle wird das Fehlen von

systematischen Steuerungs- und Entscheidungsmechanismen von einzelnen Personen auf der Handlungsebene kompensiert. Stehen diese Personen plötzlich nicht mehr zur Verfügung, kann dies ein grenzüberschreitendes Projekt substanziell gefährden.

- **Sozioökonomische Faktoren:** Es ist oft sehr schwierig, sich auf eine von allen Seiten geteilte Definition grenzüberschreitender Gemeingüter zu verständigen.
→ Auch dieser hemmende Faktor ist mithilfe neuer rechtlicher Instrumente und Möglichkeiten nicht nachhaltig zu beheben.
- Es können Unterschiede hinsichtlich der Interessen und Bedarfe des grenzüberschreitenden Gesamttraums im Verhältnis zu den an der grenzüberschreitenden Kooperation beteiligten nationalen Teilräumen bestehen.
- **Rechtliche und administrative Faktoren:** Nach wie vor besteht das größte Hindernis in der Divergenz zwischen dem gemeinsamen grenzüberschreitenden Problem- und Potenzialraum einerseits, und einem fragmentierten Rechts- und Verwaltungsraum andererseits. Die unterschiedlichen nationalen Rechtsvorschriften und die großen Unterschiede hinsichtlich der beteiligten politisch-administrativen Systeme erschweren nach wie vor die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Auch die mit der Gründung von EVTZs verbundenen Möglichkeiten scheinen diesen Umstand nicht nachhaltig überwunden zu haben, da auch hier eine starke Abhängigkeit von den jeweils zu Grunde gelegten nationalen Rechtsrahmen besteht.
→ **Neue rechtliche Instrumente und Möglichkeiten** können an dieser Stelle mit höherer Wahrscheinlichkeit ihre Wirkung entfalten als hinsichtlich der meisten anderen hemmenden Faktoren.

Der Bereich der grenzüberschreitenden kommunalen Daseinsvorsorge, das hat die Konferenz deutlich gemacht, ist von den hier aufgeführten hemmenden Faktoren betroffen.

Die **Frage nach neuen juristischen Möglichkeiten**, um insbesondere den rechtlich-administrativen Unterschieden wirkungsvoll begegnen zu können, spielte daher auch im Zuge der Diskussionen eine zentrale Rolle.

Am zweiten Konferenztag stellte Jean-Claude Sinner (Ministerium für Nachhaltige Entwicklung und Infrastruktur des Großherzogtums Luxemburg) gleichsam als **Antwort auf die aus den vorherigen Debatten** im Rahmen der Workshops und hinsichtlich der nach wie vor vorhandenen juristischen Hindernisse die in diesem Bereich geplante (und inzwischen bereits auf den Weg gebrachte) **Initiative der luxemburgischen Ratspräsidentschaft** vor.

Diese Initiative sieht die **Einführung besonderer Rechtsbestimmungen in Grensräumen** vor, die als Konsequenz eine Flexibilisierung der jeweiligen nationalen Rechtsrahmen mit sich bringen würde. Diese besonderen Rechtsbestimmungen könnten für die beteiligten Akteure in den Grensräumen auch und gerade die Zusammenarbeit im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge, etwa die Schaffung und Ermöglichung von Shared Services, deutlich erleichtern.

Mit dieser Initiative möchte die luxemburgische Ratspräsidentschaft einen Beitrag zur Erreichung der Ziele der Kohäsionspolitik der EU leisten. Über eine EU-Verordnung soll für die Akteure der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (lokale Gebietskörperschaften etc.) die Möglichkeit geschaffen werden, mit Blick auf konkrete grenzüberschreitende Projekte auf von den nationalen Rechtsrahmen abweichende Sonderregelungen hinwirken und zurückgreifen zu können.

Zwar verfügt die EU nicht über eigene Kompetenzen im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit; die Verordnung ließe sich aber über Zuständigkeiten im Bereich der Wettbewerbsfähigkeit und die Kohäsion in den europäischen Grensräumen sowie im Bereich der territorialen Kohäsion insgesamt begründen und rechtfertigen.

Die jeweilige Ausgestaltung der rechtlichen Sonderregelungen bliebe den betroffenen Akteuren überlassen und soll nicht Gegenstand der EU-Verordnung sein. Auch müssten die Sonderregelungen nur für ein klar definiertes, zeitlich befristetes Projekt Anwendung finden können – es soll sich also um eine Maßnahme für kleinräumige Kooperationsprojekte an den EU-Binnengrenzen handeln.

Die geplante Verordnung soll nicht zur dauerhaften Verschiebung von Grenzen oder zu neuen Grenzen innerhalb bestehender Kooperationsräume führen - auch wenn noch nicht ganz klar zu sein scheint, wie dies genau verhindert werden soll.

Der qualitative Unterschied im Vergleich zur EVTZ-Verordnung aus dem Jahr 2006 besteht darin, dass es sich bei den EVTZs um reine Organisationsstrukturen handelt, welche die nationalen Rechtsrahmen nicht verändern. Allerdings bestehen Ähnlichkeiten zwischen der geplanten Verordnung und der EVTZ-Verordnung. So ist die Anwendung jeweils freiwillig.

Um auf eine abweichende Sonderregelung hinzuwirken, müssen sich die beteiligten Akteure mit den nationalen Regierungen der betreffenden Staaten in Verbindung setzen und einigen (Bottom-up-Prinzip).

Die abweichenden Sonderregelungen müssen von den betroffenen Regierungen einvernehmlich genehmigt werden. Die geplante EU-Verordnung könnte Teil des Strukturfondspakets für die Periode 2021-2027 werden.

In enger Abstimmung mit der italienischen und mit der lettischen Ratspräsidentschaft wird die luxemburgische Seite versuchen, eine breite politische Unterstützung innerhalb der EU für die Realisierung dieses Vorhabens zu organisieren.

Erste wichtige Schritte sind seit der Präsentation von Jean-Claude Sinner im Rahmen der Konferenz in Berlin bereits unternommen worden; Insbesondere wurde unter Einbeziehung der betroffenen Akteure in den Grenzräumen weiter daran gearbeitet, jene Bereiche der grenzüberschreitenden Kooperation genauer zu definieren, für welche die geplanten Maßnahmen besonders geeignet erscheinen.

Zudem muss die Frage beantwortet werden, welche Konsequenzen die Einführung der Möglichkeit von Öffnungsklauseln (und/oder Experimentierklauseln) hinsichtlich der Belange der grenzüberschreitenden Kooperationsprojekte für die Mitgliedstaaten der EU hätte.

Auch die de-facto erfolgende Verschiebung von rechtlichen Grenzen, die mit dieser Maßnahme einherginge und die damit verbundenen Konsequenzen für den betroffenen Grenzraum in seiner Gesamtheit, scheint noch geklärt werden zu müssen.

III. Ausblick

Die von der luxemburgischen Ratspräsidentschaft vorangetriebene **Initiative könnte** für die grenzüberschreitende Kooperation einen entscheidenden neuen Impuls bringen und **einen substanziellen Beitrag zum Abbau der während der Konferenz identifizierten und diskutierten Hemmnisse für die nachhaltige Realisierung grenzüberschreitender Projekte**, sei es im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge oder auch in anderen Bereichen, **leisten**.

Dies hat auch die von Joachim Beck moderierte Abschlussdiskussion deutlich gemacht, an der neben Jean-Claude Sinner auch Beate Lohmann, Leiterin der Abteilung **Verwaltungsmodernisierung, Verwaltungsorganisation** im Bundesministerium des Innern, sowie Karl-Heinz Lambertz, Präsident des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, Josha Frey, Mitglied des Landtags von Baden-Württemberg und Nathalie Vershelde teilgenommen haben.