

Bericht über die Konferenz

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit an der deutschen Außengrenze

Herausforderungen, Hindernisse und Entwicklungschancen

Vertretung des Landes Baden-Württemberg beim Bund, Berlin

12.12.-13.12.2016

Abschlussveranstaltung des vom Euro-Institut gestalteten Konferenzzyklus zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit deutscher Beteiligung im Auftrag des Bundesministeriums des Innern

von Georg Walter, Direktor des Euro-Instituts

Hintergrund, Ablauf und Ergebnisse

Die Konferenz baute auf drei in den Jahren 2012, 2013 und 2015 seitens des Euro-Instituts im Auftrag des Bundesministeriums des Innern (BMI) organisierten Tagungen auf.

Im Rahmen der beiden Tagungen in den Jahren 2012 und 2013 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.

Im Rahmen der dritten Konferenz im Jahr 2015 wurde ein zentraler Bereich der grenzüberschreitenden Kooperation, nämlich die kommunale Daseinsvorsorge, vertiefend behandelt.

Dabei ging es insbesondere um eine vergleichende Betrachtung des Umgangs mit den unterschiedlichen nationalen Rechtsrahmen und den unterschiedlichen politisch-kulturellen Rahmenbedingungen der grenzüberschreitenden Organisation der kommunalen Daseinsvorsorge in den Grenzräumen an der deutschen Staatsgrenze..

Neben einer konkreten Bestandsaufnahme der allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen wurde die Frage nach deren möglicher Weiterentwicklung beziehungsweise Ergänzung um neue juristische Instrumente diskutiert. Anhand der Aufbereitung konkreter Projektbeispiele aus unterschiedlichen Bereichen der grenzüberschreitenden kommunalen Daseinsvorsorge wurde aufgezeigt, 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 wurde darüber diskutiert, 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.

Im Zuge der Vorstellung zahlreicher Projekte aus den unterschiedlichen Grenzräumen wurde deutlich, dass es, bei allen bestehenden Unterschieden in der konkreten Ausprägung, doch einige hemmende Faktoren gibt, 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 eigene 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 im Jahr 2015 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.

So 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 auf den Weg gebrachte

Initiative der luxemburgischen Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2015 vor.

Die 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.

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 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.

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 nach wie vor 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.

Die Diskussionen auf europäischer Ebene dauerten im Jahr 2017 an. Die EU-Kommission hat darauf in ihrem Kommunikationsdokument zur „Stärkung von Wachstum und Zusammenarbeit in den EU-Grenzregionen“ indirekt hingewiesen.

Die **Abschlussveranstaltung des Konferenzzyklus, die am 12. und 13. Dezember 2016** abermals in der Vertretung des Landes Baden-Württemberg beim Bund in Berlin stattfand, griff die Diskussionen und Ergebnisse der vorherigen Konferenzen auf und zog im Rahmen zweier Podiumsdiskussionen und eines interaktiven Workshops eine kritische Bilanz hinsichtlich der bestehenden Herausforderungen, Hindernisse und Entwicklungschancen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an der deutschen Außengrenze.

Am ersten Konferenztag diskutierten Georg Walter (Direktor des Euro-Instituts) und Prof. Dr. Joachim Beck (Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl) mit Vertretern aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft über den aktuellen Stand sowie die Herausforderungen und Perspektiven der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit Blick auf die politische, rechtliche und interkulturelle Dimension.

Hinsichtlich der hemmenden Faktoren für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wurde von den Diskutanten der oben beschriebene Stand erneut bestätigt; allerdings wurde auch sehr deutlich, dass die grenzüberschreitende Kooperation auf allen Ebenen (europäisch, national, regional/kommunal) als wesentlicher Bestandteil des europäischen Einigungsprojekts betrachtet wird und dass insbesondere die Europäische Kommission im Zuge der regionalen Kohäsionspolitik auch in Zukunft auf eine substantielle Stärkung von Wachstum und Zusammenhalt in den EU-Grenzregionen setzt.

Die Diskussion machte deutlich, dass sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht auf konkrete Einzelprojekte vor Ort reduzieren lässt, sondern dass sie eingebettet ist in gesamteuropäische und globale Entwicklungen, die bei ihrer Betrachtung und Weiterentwicklung beachtet werden müssen. So geht es vor dem Hintergrund der aktuellen Flüchtlingsströme und der Sicherheitsbedrohung durch Terroranschläge und organisierte Kriminalität nicht nur um die Frage der Sicherung der EU-Außengrenzen, sondern auch um die Situation an den EU-Binnengrenzen und letztlich um den Fortbestand des Schengen-Raums. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Deutschland und seinen Nachbarstaaten ist hier bereits relativ weit fortgeschritten. Als besonders gelungenes Beispiel kann das Gemeinsame Zentrum für

deutsch-französische Polizei- und Zollzusammenarbeit erwähnt werden. Eine effektive grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Polizei, Zoll und Justizbehörden genießt gerade bei den Bürgerinnen und Bürgern in den europäischen Grenzregionen einen hohen Stellenwert.

Ein anderer potenzieller Effekt der gefühlten oder tatsächlich vorhandenen Sicherheitsbedrohungen wurde während des interaktiven Workshops am zweiten Konferenztag thematisiert. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer diskutierten die Frage, ob die vor dem Hintergrund der Angst vor Terror und Migrationsströmen zu beobachtenden Renationalisierungstendenzen und eine zunehmende Europaskepsis eine Gefahr für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit darstellen. Dabei wurde auch das Erstarken von rechtspopulistischen Parteien in zahlreichen EU-Mitgliedstaaten angesprochen, die Problemlösungen in erster Linie auf rein nationaler Ebene anstreben und sich tendenziell gegen einen weiteren Abbau von Grenzwirkungen an den EU-Binnengrenzen aussprechen.

Eine Antwort auf diese Tendenzen, so eine der Schlussfolgerungen des Workshops, sollte eine offensive und mutige Darstellung der Errungenschaften und Vorteile der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den betroffenen Grenzräumen sein. Hier sind nicht nur Politik und Medien, sondern auch alle engagierten Akteure aus den unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen gefragt, die die Kooperation gestalten und tragen. Auch sollte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit politisch und ideell nicht überfrachtet werden; vielmehr sollten ganz pragmatisch die unmittelbaren Vorteile für die Bürgerinnen und Bürger betont werden, die etwa aus einer grenzüberschreitenden Vernetzung in den Bereichen der kommunalen Daseinsvorsorge erwachsen. Es sollte nicht der Eindruck entstehen, dass regionale oder nationale Identitäten zugunsten einer nur noch europäischen oder einer neuen grenzüberschreitenden Identität zerstört werden sollen. Das richtige Gleichgewicht zwischen europäischem Idealismus und Pragmatismus bei der Umsetzung von grenzüberschreitenden Kooperationsprojekten vor Ort, kann letztlich zu einer höheren Akzeptanz bei allen betroffenen Bürgerinnen und Bürgern beitragen und wird für eine sinnvolle und nachhaltige Weiterentwicklung der Struktur- und Kohäsionspolitik der EU

mit Blick auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ein entscheidender Faktor sein.

Josha Frey (Mitglied des Landtags von Baden-Württemberg und Vize-Präsident des Euro-Instituts) unterstrich im Rahmen der Podiumsdiskussion die große politische Bedeutung, die die Kooperation mit den Nachbarregionen für das Land Baden-Württemberg spielt und verwies dabei nicht nur auf die besseren Entwicklungschancen für grenznahe Gemeinden und Landkreise, die sich sonst in einer marginalisierteren Lage wiederfinden würden, sondern auch auf die Chancen für Unternehmen auf baden-württembergischer Seite, die auf der Suche nach Fachkräften und Auszubildenden auf Bewerber in Frankreich zurückgreifen können. Mit Blick auf die aktuelle Wohnungsknappheit auf deutscher Seite verwies Josha Frey zudem auf die Möglichkeiten der Wohnraumbeschaffung, die sich für die zahlreichen Grenzgänger in den Nachbarregionen ergeben.

Peter Hansen (Sprecher der deutschen Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen) und Marcin Krzymuski (Leiter des EVTZ-Kompetenzzentrums im Rahmen des Viadrina Center B/ORDERS IM MOTION an der Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder) wiesen ihrerseits auf die hohe Bedeutung möglichst konkreter politischer Entscheidungen und die Weiterentwicklung juristischer und finanzieller Möglichkeiten von Seiten der unterschiedlichen Entscheidungsebenen hin, damit die grenzüberschreitende Zusammenarbeit substanziell und mit für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbaren Ergebnissen gestaltet und weiterentwickelt werden kann.

Als Vertreterin der Europäischen Kommission machte Nathalie Vershelde (Stellvertretende Abteilungsleiterin, Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung) deutlich, dass der politische Wille dazu auf europäischer Ebene vorhanden ist. Sie präsentierte erste Schlussfolgerungen von Expertenbefragungen und Umfragen in allen europäischen Grenzräumen, die im Rahmen der Erstellung der „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament hinsichtlich der Stärkung von Wachstum und Zusammenhalt in den EU-Grenzregionen“

durchgeführt wurden und lieferte einen ersten Ausblick auf den Inhalt dieses Kommunikations-Dokuments.

Die Mitteilung liegt seit September 2017 vor und zeigt deutlich, dass die Fragestellungen, Diskussionen und Schlussfolgerungen der vier Konferenzen zwischen 2012 und 2016 von hoher Relevanz waren und einen substantziellen Beitrag zur Debatte und Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene geleistet haben.

In der Mitteilung wird festgestellt, dass es die im Rahmen des Konferenzzyklus angesprochenen Hemmnisse in der Tat gibt und dass es wünschenswert sei, diese sukzessive abzubauen. Die Europäische Kommission schlägt konkret Maßnahmen für zehn unterschiedliche Bereiche vor, die als ergänzender Anhang zu diesem Konferenzbericht zitiert werden (siehe Seite 12ff).

Die Durchführung der zehn Maßnahmen soll durch die Schaffung einer „Anlaufstelle „Grenze“ bei der Kommission erleichtert werden. Die Aufgaben der Anlaufstelle „Grenze“ werden Folgendes umfassen:

1. Gewährleistung, dass künftige wichtige Maßnahmen der Kommission den Aspekt der Grenzregionen berücksichtigen,
2. Unterstützung der Mitgliedstaaten und anderer wichtiger Beteiligter bei der Lösung rechtlicher und verwaltungstechnischer Probleme in Grenzregionen, insbesondere bei der Umsetzung von EU-Richtlinien oder Koordinierungsanforderungen,
3. Sicherstellung, dass praktische Vorkehrungen für neue Aktionen getroffen wurden, die infolge der Mitteilung anlaufen,
4. Wirksamer und breit angelegter Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren mit relevanten Interessenträgern.

In Ergänzung zu dem politischen Ausblick von Nathalie Verschelde wurden mit Blick auf weitere Perspektiven und zukünftige Entwicklungschancen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Rahmen einer zweiten Podiumsdiskussion zwei spezifische Themenbereiche diskutiert, die in die Zukunft weisen.

Dabei ging es zum einen um die Digitalisierung und die IT-getützte Vernetzung im Bereich der öffentlichen Verwaltung. Dr. Hanno Thewes (Direktor des IT-Dienstleistungszentrums, Ministerium für Finanzen und Europa des Saarlandes) machte deutlich, dass der Prozess der Digitalisierung im nationalen Rahmen sehr rasch voranschreitet; dass sich bei der Frage der grenzüberschreitenden Vernetzung von Informations- und insbesondere (interaktiven) Service-Angeboten für Bürgerinnen und Bürger (zum Beispiel für Grenzgänger), jedoch erneut die im Rahmen des Konferenzzyklus identifizierten und von der EU-Kommission benannten Hindernisse auftun. Als besondere juristische Herausforderung rückt dabei die Frage der Datensicherheit und des Datenschutzes zusätzlich in den Vordergrund. Ein konkretes Projekt wurde im Rahmen des interaktiven Workshops von Dr. Dietmar Bothmer (Geschäftsführer der IDU Ingenieurgesellschaft für Datenverarbeitung und Umweltschutz mbH, Zittau) präsentiert. Es handelt sich um das Projekt „Neisse:GO“ an der deutsch-polnischen Grenze (www.neisse-go.de). Der Bereich der E-Governance spielt für die EU-Kommission eine Schlüsselrolle und wird im Zuge der Überlegungen und Planungen für die Weiterentwicklung der regionalen Kohäsionspolitik erwähnt.

Zum anderen wurde von Martin Unfried (Institute for Transnational and Euroregional cross border cooperation and mobility [ITEM], Universität Maastricht) der Ansatz der grenzüberschreitenden Folgenabschätzung (Impact assesment) vorgestellt, der für die strategische Weiterentwicklung und für die praktische Ausgestaltung der regionalen Kohäsionspolitik der EU sicherlich eine zunehmend wichtige Rolle spielen wird. Der Ansatz genießt bei der EU-Kommission im Zuge der Weiterentwicklung der europäischen Struktur- und Kohäsionspolitik einen hohen Stellenwert.

Die ex-ante Untersuchung der Folgen von europäischer (aber auch nationaler) Gesetzgebung auf die grenzüberschreitenden Kooperationsräume impliziert die Einbeziehung der Akteure vor Ort und der bestehenden rechtlichen, politischen und kulturellen Voraussetzungen in den betroffenen Regionen. Das Euro-Institut war in diesem Bereich bereits in der Vergangenheit bereits hinsichtlich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Oberrheinregion aktiv.

Fazit

Die vier Konferenzen haben es zahlreichen Schlüssenakteuren aus allen Grenzräumen entlang der deutschen Staatsgrenze ermöglicht, sich auszutauschen und enger zu vernetzen. Die mit der Vorbereitung und Durchführung der Konferenzen erzeugte Dynamik hat auch zu einer unmittelbaren Einflussnahme auf die Überlegungen auf europäischer Ebene zur Weiterentwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Rahmen der Struktur- und Kohäsionspolitik beigetragen. Gleichzeitig wurde sehr deutlich, dass diese Themenbereiche sowohl auf Bundesebene, als auch auf Ebene fast aller Bundesländer und der betroffenen lokalen Gebietskörperschaften von hoher Relevanz sind. Es lohnt sich daher sicherlich, in den nächsten Jahren weitere Veranstaltungen in Berlin zu organisieren.