



Governance and cross-border co-operation

Vortrag

anlässlich der RFO Jahreskonferenz
in Joensuu, Nordkarelien, Finnland

März 2005

Jens Gabbe
Generalsekretär der AGEG / RFO Helpdesk

1. NOTWENDIGKEIT EINER „NEW GOVERNANCE“

Wenn wir von „**new governance**“ in der EU sprechen, d.h. von einer Form des Regierens und Verwaltens, die **angemessen** ist für eine erweiterte EU und der neuen Verfassung entspricht, bedeutet dies, dass es **etwas „Altes“** geben muss, was nicht mehr angemessen ist. Bisher wird überwiegend von „top-down“- oder von „bottom-up“-Systemen gesprochen. Beides reicht offensichtlich alleine nicht mehr aus.

Als Gründe für „new governance“ werden **Globalisierung, Erweiterung der EU** und die neue **Europäische Verfassung** genannt. Insbesondere die neue Verfassung sieht auf der einen Seite klar abgegrenzte Kompetenzen zwischen der europäischen, nationalen sowie regionalen / lokalen Ebene und auf der anderen Seite gemischte Kompetenzen vor. Letztere sind nicht leicht zu handhaben.

Ich füge hinzu, dass die **Vernetzung**, die überall in Europa bereits stattgefunden hat, diese neue Art der „governance“ notwendig macht durch tatsächliche Umsetzung von Partnerschaft und Subsidiarität. Vor allem grenzübergreifende Zusammenarbeit, aber auch interregionale und transnationale Kooperation funktioniert nur, wenn Ebenen mit jeweils unterschiedlichen Strukturen und Kompetenzen über Grenzen hinweg kooperieren. Da diese Zusammenarbeit nicht nur weit über den Erfahrungsaustausch hinausgeht, sondern auch als reale Kooperation stattfindet, ist sie längst alltäglich geworden. Sie ist nicht mehr eine Frage nationaler Außenpolitik, sondern europäischer Innenpolitik. Es stellt sich auch nicht mehr die Frage, ob wir kooperieren, sondern nur noch wie.

Es ist also eine neue Form von „governance“ generell in der EU notwendig geworden und insbesondere auch im Zusammenhang mit der dezentralen Umsetzung von EU-Programmen unter Berücksichtigung von Partnerschaft und Subsidiarität. Die EU sieht die Frage des „governance“ vor allem im Zusammenhang mit der Umsetzung ihrer Programme. Ich meine aber, dass es generell darum geht, wie die verschiedenen Ebenen miteinander in der Zukunft umgehen.

2. GRENZÜBERGREIFENDE ZUSAMMENARBEIT – PRÜFSTEIN DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION

Tatsache ist, dass nur die Staaten Mitglieder der EU sind. Die EU wickelt ihre Programme und Zahlungen daher über die Mitgliedstaaten ab. Diese haften gegenüber der EU. Wenn also etwas innerstaatliches dezentralisiert wird, muss der Staat seinerseits sicher sein, dass von unten her, d.h. regional/lokal eine Haftung gewährleistet ist. Dazu bedarf es meistens einer Rechtsform der betreffenden Struktur, wenn es um grenzübergreifende Kooperation geht.

Das Thema „governance and cross-border co-operation“ beinhaltet aber auch ein ganz

anderes Element. Denn grenzübergreifende Zusammenarbeit trägt wesentlich zur europäischen Integration, zur Umsetzung der Lissabon Strategie und der viel gerühmten Bürgernähe von EU-Politiken bei. Andererseits ist **grenzübergreifende Zusammenarbeit** normalerweise keine nationale Priorität (bestätigt durch das Schreiben des niederländischen Innenministers). Sie ist deshalb **vor allem eine europäische Aufgabe und politisches Ziel der EU**. Die EU muss das elementare Interesse haben, dass europäische Integration funktioniert. Grundvoraussetzung hierfür ist, dass die Integration an den Grenzen erfolgreich verwirklicht wird. Wenn dies an den Grenzen nicht gelingt, wo ein elementares Interesse daran besteht, gerät der gesamte EU-Integrationsprozess in Gefahr.

Aus diesem Grunde zählt grenzübergreifende Zusammenarbeit auch zu einer der drei europäischen Prioritäten (territoriale Kooperation) in den neuen EU-Verordnungen zur Kohäsions- und Regionalpolitik und ist Bestandteil des europäischen Verfassungsvertrages geworden (III – 220).

3. NEUE QUALITÄT DER GRENZÜBERGREIFENDEN ZUSAMMENARBEIT

Grenzübergreifende Zusammenarbeit muss dieser europäischen Priorität gerecht werden durch:

- ihre **Arbeitsweise** („governance“) und
- ihre **Inhalte und Ergebnisse** (bessere Programme und Projekte).

Arbeitsweise

3.1 Vielfalt in Europa und die Folge für die grenzübergreifende Zusammenarbeit

Die regionale Vielfalt in Europa wird als Reichtum angesehen. Einen Reichtum soll man pflegen und mehren. Diese Vielfalt hat aber auch zu sehr unterschiedlichen Gesetzen, Systemen, Strukturen und Kompetenzen in allen Mitgliedstaaten geführt. Diese werden auf Jahrzehnte weiter bestehen und an den Grenzen aneinander stoßen. Denn weder die Mitgliedstaaten noch vor allem die Bürger wollen, dass die EU „alles harmonisiert“. Außerdem würde damit die Vielfalt verloren gehen.

Die EU ist nicht in der Lage das Problem der unterschiedlichen Strukturen und Kompetenzen zu lösen. Aber auch der Staat kann es nicht, denn meistens hat er mehrere Nachbarn. Wenn ein Staat mit einem Nachbar etwas harmonisiert, heißt es noch lange nicht, dass dies für die anderen Nachbarn ebenfalls akzeptabel ist. Ein Staat kann aber nicht zu ein und derselben Sache fünf verschiedene Gesetze, Regelungen etc. erlassen, nur um die Harmonisierung mit allen Nachbarn herbeizuführen. Kein Staat wird andererseits seine Kompetenzen und Strukturen nur wegen der Grenzregionen ändern.

Wir müssen uns daher bewusst sein, dass nur die bilaterale / trilaterale Kooperation auf

regionaler / lokaler Ebene über die Grenzen hinweg die praktische Möglichkeit bietet zwischen diesen unterschiedlichen Kompetenzen und Strukturen als Ausgleichs- und Balanceebene zu agieren. Hierfür bieten sich Kooperationsstrukturen wie Euroregionen oder ähnliche Strukturen an. Diese haben bewiesen, dass sie die beste Arbeitsweise über die Grenze erfolgreich praktizieren.

Deshalb müssen wir uns in Erinnerung rufen, was grenzübergreifende Zusammenarbeit bedeutet:

Kooperation von benachbarten Regionen entlang einer Grenze von allen Akteuren in allen Bereichen des täglichen Lebens.

Diese Definition bedeutet, dass man grenzübergreifend auf allen Ebenen tätig werden muss: staatlich, regional und lokal. Dies erfordert wiederum ein koordiniertes und abgestimmtes Vorgehen von allen Ebenen, da ansonsten Kompetenzkonflikte unvermeidlich sind.

3.2 Bisherige Formen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit

Grenzübergreifende Zusammenarbeit findet deshalb auch in unterschiedlichen Formen statt:

- staatlich / regional: vor allem durch Regierungs- und Raumordnungskommissionen (meistens Empfehlungen und Vorschläge, keine bindenden Beschlüsse),
- regional / lokal: durch Euregios und ähnliche Strukturen, die sehr konkret arbeiten mit Entscheidungsmechanismen, die **ihre** Mitglieder (nicht Außenstehende) binden.

Die regionale / lokale Kooperation findet in wenigen Fällen auf öffentlich-rechtlicher, meistens aber ohne öffentlich-rechtliche Grundlage (privatrechtlich) statt.

Es ist außerdem wichtig zu unterscheiden zwischen **der Arbeit als Grenzregion und als grenzübergreifende Region**.

Eine **Grenzregion** kooperiert im **Einzelfall** und meistens aus aktuellem **Bedarf**.

Eine **grenzübergreifende Region** arbeitet **beständig** und **langfristig**. Ihre **einzige Aufgabe** ist die **grenzübergreifende Zusammenarbeit** und diese muss sie erfolgreich gestalten, sonst ist sie überflüssig. Die Arbeit basiert auf **langfristigen gemeinsamen Strategien** mit Stärken- / Schwächenanalysen. Daraus entwickeln sich Handlungsfelder und Projekte (die EU-Initiative INTERREG hat dies von grenzübergreifenden Regionen, die schon lange vorher bestanden, kopiert und nicht umgekehrt).

3.3 Regionale / lokale Zusammenarbeit bisher am erfolgreichsten

Grenzübergreifende Zusammenarbeit auf regionaler / lokaler Ebene ist die bisher erfolgreichste Form, die sowohl die soziokulturelle als auch wirtschaftliche Kooperation umfasst. Sie bildet das intensivste Netzwerk über die Grenzen hinweg. EU-Programme sind wichtig, dienen aber vor allem der Erreichung der Ziele der eigenen Strategie.

Warum ist die regionale / lokale Ebene die erfolgreichste?

Weil sie **vier Grundelemente** der erfolgreichen Zusammenarbeit sicherstellt:

- Bürgerbeteiligung,
- Einschaltung der Politiker (europäisch, national, regional, lokal): denn wer Politik macht, braucht die Politiker,
- Partnerschaft nach innen und außen,
- Grenzübergreifende Strukturen und Sicherstellung eigener Finanzen (Organisation nicht als Selbstzweck, sondern weil es so vielfältige grenzübergreifende Aufgaben gibt, dass diese grenzübergreifend an einer Stelle bearbeitet werden müssen und niemand dies besser erledigen kann).

Warum kann niemand diese Aufgaben besser erledigen als eine grenzübergreifende Region / Struktur?

- Sie sind „von morgens bis abends“ ausschließlich grenzübergreifend tätig.
- Sie pflegen eine besonders intensive und erfolgreiche Partnerschaft nach innen und nach außen.
- Probleme werden bereits im Vorfeld erkannt und gelöst.
- Psychologische Barrieren werden beseitigt.
- Die Abstimmung im Vorfeld führt zu gemeinsamen akzeptablen Vorlagen: die juristischen und sonstigen Probleme sind „sozusagen herausoperiert“.
- Es wird keine nationale Vorlage erstellt, die dem Nachbarn zur Abstimmung vorgelegt wird (was erfahrungsgemäß zu zeitraubenden und kontroversen Stellungnahmen ohne tatsächlich gemeinsame Vorlage und Entscheidung führt).

Alle Anwesenden wissen aufgrund eigener Erfahrungen mit SWGs in dieser RFO, warum Kooperation von Anfang an und gemeinsam zu besseren Ergebnissen führt, als wenn einer einen Vorschlag macht und die Partner diesen kommentieren.

3.4 Euroregionen / Euregios und ähnliche Strukturen

Die Euroregionen etc. sind Drehscheibe und Kristallisationspunkt für alle grenzübergreifenden Beziehungen, keine neuen Verwaltungsebene. Sie garantieren **eine vertikale und horizontale Partnerschaft**, wobei grenzübergreifende Partnerschaft das schwierigste überhaupt ist. Denn man muss zunächst national die vertikale Partnerschaft zwischen der europäischen, nationalen, regionalen, lokalen Ebene verwirklichen und zwar beiderseits der Grenze! Und dann muss das Ganze noch grenzübergreifend horizontal verknüpft werden.

Dabei wird man ganz schnell feststellen, dass beiderseits der Grenze Kompetenzen und Strukturen nicht zueinander passen. Deshalb braucht es eine Ausgleichsebene, die

eigentlich nur die Euroregionen bisher erfolgreich realisiert haben. Denn sie sind das grenzübergreifende Dach, das paritätisch besetzt ist, unabhängig von Größe und Bevölkerung beiderseits der Grenze. Dieses grenzübergreifende Dach basiert auf nationalen Arbeitsgemeinschaften oder Zweckverbänden oft nach öffentlichem Recht. Über diese Gemeinschaften werden die jeweiligen Beschlüsse der grenzübergreifenden Euroregionen etc. auf dem national gewohnten Wege umgesetzt, und zwar mit den Instanzen etc. die national die jeweilige Kompetenz bereits haben. Nur so lassen sich Kompetenzkonflikte in der grenzübergreifenden Zusammenarbeit vermeiden.

Außerdem gibt es eine **innere und äußere Partnerschaft**.

Die Partnerschaft nach außen bedeutet **Zusammenarbeit mit dem Staat**, ohne den das Ganze aus rechtlichen, politischen und finanziellen Gründen nicht funktioniert. Der Staat kann aber ohne Gefahr der regionalen / lokalen Ebene bzw. Euroregion als der am besten geeigneten Ebene die grenzübergreifende Kooperation überlassen. Denn der Staat hat immer „einen bzw. mehrere Füße in der Tür“:

- die nationalen Programme und Pläne beiderseits der Grenze sind zu beachten,
- es wird Kofinanzierung benötigt,
- Aufsicht und Kontrolle sind notwendig.

Damit behält der Staat einen nicht unwichtigen Einfluss auf die grenzübergreifende Kooperation der regionalen / lokalen Ebene.

Die **innere Partnerschaft** bedeutet die **Mobilisierung aller Sozialpartner** (Kammern, Verbände, Gewerkschaften, Arbeitgeber, Kulturträger, Tourismusverbände etc.). Aufgabe der Euregios etc. ist, diese Partner und deren Wissen für die grenzübergreifende Zusammenarbeit zu nutzen und nicht eine eigene große Verwaltung aufzubauen. Darüber hinaus ist es Aufgabe der Euroregionen etc. Programme und Projekte mit diesen Partnern zu entwickeln sowie dafür das notwendige Geld einzuwerben. Eine Euregio oder ähnliche Struktur sollte sich nie Kompetenzen der Partner in der Region aneignen. Denn auch dann sind Kompetenzkonflikte unvermeidlich. Darüber hinaus ist es viel preiswerter und besser das beiderseits der Grenze vorhandene Wissen zu nutzen und so eine solide Basis für die grenzübergreifende Zusammenarbeit in der Bevölkerung zu schaffen.

Bei Euroregionen handelt es sich nicht nur um eine Servicestelle für ihre Mitglieder und alle Instanzen beiderseits der Grenze. Es wäre gut, wenn auch nationale Regierungen usw. diese Servicestelle und deren Kenntnisse nutzen würden.

Ebenfalls dringend empfehlenswert wäre ein EU-Rechtsinstrument zur dezentralisierten grenzübergreifenden Zusammenarbeit, sozusagen als Garantie, dass die Kooperation zu jeder Zeit, an jedem Ort und zu jedem Thema möglich wird.

EUROREGIONEN

Organisation

- Zusammenschluss regionaler und lokaler Körperschaften beiderseits einer Staatsgrenze, manchmal mit einer parlamentarischen Versammlung;
- Grenzübergreifende Organisationen mit einem ständigen Sekretariat und mit Fach- und Verwaltungspersonal und eigenen finanziellen Mitteln;
- Nach dem Privatrecht, basierend auf nationalen Zweckverbänden oder Stiftungen beiderseits der Grenze nach jeweils geltendem öffentlichen Recht; oder
- Nach dem öffentlichen Recht, basierend auf Staatsverträgen, die auch eine Mitgliedschaft der Gebietskörperschaften regeln.

Arbeitsweise

- entwicklungs- und strategieorientierte Zusammenarbeit, nicht einzelfallorientierte Maßnahmen,
- grundsätzlich grenzüberschreitend, nicht als nationale Grenzregion, keine neue Verwaltungsebene,
- Drehscheibe für alle grenzübergreifenden Beziehungen: Bürger, Politiker, Institutionen, Wirtschaft, Sozialpartner, Kulturträger etc.,
- Ausgleichsebene zwischen unterschiedlichen Strukturen und Kompetenzen beiderseits der Grenze sowie in psychologischer Hinsicht,
- Partnerschaftliche Kooperation sowohl vertikal (europäisch, staatlich, regional, lokal) beiderseits der Grenze als auch horizontal über die Grenze hinweg,
- Umsetzung von grenzübergreifend getroffenen Entscheidungen auf nationaler Ebene gemäß den beiderseits der Grenze jeweils geltenden Verfahren (Vermeidung von Kompetenz- und Strukturkonflikten),
- Grenzübergreifende Beteiligung von Politikern und Bürgern, Institutionen und Sozialpartnern an den Programmen, Projekten und Entscheidungsprozessen,
- Eigeninitiative und Einsatz von Eigenmitteln als Voraussetzung für Hilfe und Unterstützung von Dritten,

Inhalte der grenzübergreifenden Kooperation

- Abgrenzung des Arbeitsgebietes entsprechend gemeinsamer Interessen (z.B. Infrastruktur, Wirtschaft, Kultur),
- Zusammenarbeit in allen Lebensbereichen: Wohnen, Arbeit, Freizeit, Kultur, etc.
- soziokulturelle Zusammenarbeit gleichberechtigt mit wirtschaftlich-infrastruktureller Zusammenarbeit,
- Umsetzung der Verträge, Vereinbarungen und Abkommen, die auf europäischer Ebene und zwischen Staaten abgeschlossen worden sind, in die grenzübergreifende Praxis,
- Beratung, Förderung und Koordinierung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit, insbesondere auf folgenden Gebieten:

Wirtschaftliche Entwicklung
 Transport und Verkehr
 Raumordnung
 Umwelt- und Naturschutz
 Kultur und Sport
 Gesundheitswesen
 Energie
 Kommunikation

Tourismus und Erholung
 Agrarentwicklung
 Innovation und Technologietransfer
 Schule und Bildung
 Soziale Kooperation
 Rettungswesen und Katastrophenschutz
 Abfallwirtschaft
 und Öffentliche Sicherheit.

Inhalte:

3.5 Grenzübergreifende Qualität bisheriger EU-Programme und Projekte

Da die inhaltliche Kritik an Interreg A sich an der Tatsache entzündet, dass Programme und Kriterien zwar insgesamt gut sind, die Umsetzung aber bisher erhebliche Schwächen aufweist (vor allem hinsichtlich des tatsächlich grenzübergreifenden Charakters von Programmen, Strukturen, Finanzen und Projekten), erscheinen zusätzliche qualitative Merkmale (mit Multiplikatoren) dringend erforderlich:

- Qualität des mehrjährigen integrierten Programms, d.h. gemeinsame Stärken- und Schwächenanalysen sowie gemeinsame Aktionsbereiche etc. und grenzübergreifender Charakter eines Programms,
- Beteiligung aller regionalen und lokalen, öffentlichen und privaten Akteure von beiden Seiten einer Grenze (an der Erarbeitung des Programms und den Projekten, nicht notwendig im Monitoring / Steering Committee),
- Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, die Wirtschaftsstruktur und Standortgunst,
- Zusammenhang (nicht Abhängigkeit!) mit nationalen Förderprogrammen und europäischen Zielsetzungen,
- Gemeinsame grenzübergreifende Kriterien und Indikatoren sowie Definition gemeinsamer Förderfähigkeit.

Außerdem hat sich in der Abwicklung und Umsetzung von Interreg-Programmen erwiesen:

- Multilaterale und/oder große Programme, die mehrere Grenzen oder einen langen Grenzabschnitt abdecken, sind nicht sehr effizient und erfolgreich:
(Wie kann sinnvoll und gemeinsam in einem großen Programm über gemeinsame Projekte entschieden werden (z.B. Norditalien/ Österreich mit den Alpen und Norditalien / Slowenien mit Küstengebieten?)
- Ein Programm pro Grenze mit Subprogrammen schafft zu viel Bürokratie.

3.6 Anforderungen an EU-Programme 2007-2013

Damit Interreg A nach 2007 besser läuft als bisher, müsste eine EU-Mitteilung zur grenzübergreifenden Kooperation auf oft nicht notwendige und eher einengende Formulierungen im Detail verzichten. Stattdessen sind **wichtige Voraussetzungen** nicht nur seitens der EU-Kommission zu benennen (wie bisher), sondern auch bis zu einem gewissen Maße **zu definieren:**

- tatsächlich gemeinsames grenzübergreifendes Programm mit tatsächlich gemeinsamen Kosten- und Finanzierungsplänen,
- verantwortliche Rolle von tatsächlich gemeinsamen grenzübergreifenden Kooperationsstrukturen,

- tatsächlich gemeinsam geführtes Konto für EU-Geld (ohne spätere Aufteilung auf nationale Unterkonten), möglichst auch für die nationalen Kofinanzierungen, da nur so „automatisch“ tatsächlich grenzübergreifende Projekte garantiert sind,
- grenzübergreifendes Projekt, z.B. Beteiligung von Partnern von beiden Seiten der Grenze: inhaltlich, organisatorisch, personell und **vor allem finanziell**,
- Mittelzuweisung pro Grenze / Programm nicht pro Mitgliedsland.

„Governance“ und „cross-border co-operation“ stehen also in einem sehr engen Zusammenhang. Von der Arbeitsweise und den Inhalten, wie sie in der grenzübergreifenden Zusammenarbeit praktiziert werden können andere profitieren.