

**TOWARDS A NEW COMMUNITY LEGAL INSTRUMENT
FACILITATING PUBLIC LAW BASED
TRANSEUROPEAN CO-OPERATION
AMONG TERRITORIAL AUTHORITIES
IN THE EUROPEAN UNION**

Zusammenfassendes Positionspapier

1. Ausgangslage

Die Zusammenarbeit zwischen regionalen und lokalen Gebietskörperschaften diesseits und jenseits von Staatsgrenzen hat in Europa bereits eine lange Tradition. Vor allem die grenzübergreifende Kooperation ist bereits Jahrzehnte alt. In den letzten 10 – 15 Jahren hat aber auch die transnationale und interregionale Zusammenarbeit im Rahmen von EU-Programmen an Bedeutung gewonnen.

Die Kooperation über Grenzen hinweg in Europa ist meistens durch einzelfallorientierte Aktivitäten und/oder Initiativen einzelner Personen oder Personengruppen entstanden. Daraus entwickelten sich regelmäßige Kontakte. Diese führten wiederum zu konkreten Arbeitsabsprachen, Projekten bis hin zu Konzepten und Strategien der Zusammenarbeit sowie gemeinsamen Strukturen.

Erfahrungsgemäß sind die wichtigsten Grundsätze für die Entwicklung von gemeinsamen Kooperationsstrukturen über Grenzen hinweg:

- Gemeinsame Strukturen sollten nur gebildet werden, um den Bedürfnissen nach Erweiterung und Vertiefung der Zusammenarbeit zu entsprechen. Sie sind nicht der erste Schritt in einer Kooperation.
- Gemeinsame Strukturen der Zusammenarbeit mit Entscheidungsbefugnissen sollten Parität zwischen den Partnern jenseits der Grenzen sicherstellen.
- Für jede Art der Kooperation und oft auch für jede geographische Situation ist eine regionsspezifische praktische Lösung zu suchen.

Die neuen politischen Verhältnisse am Ende der 1980er Jahre und im Laufe der 1990er Jahre bis in das neue Jahrtausend hinein, die Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes mit einer Verschiebung der EU Binnengrenzen an die neuen Außengrenzen, die politischen Veränderungen innerhalb der Staaten Mittel- und Osteuropas und deren immer stärkere Annäherung, Assoziierung und letztlich Mitgliedschaft in der EU im Jahre 2004, erweiterten und vertieften sowohl die grenzübergreifende wie die interregionale und transnationale Zusammenarbeit.

Die Regionalpolitik der EU hat insbesondere durch die INTERREG-Initiative, später durch PHARE CBC, TACIS CBC (und ansatzweise MEDA und CARDS) die Entwicklung der Kooperation über Grenzen hinweg nachdrücklich beschleunigt. Die EU unterstützt eine Vielzahl von Programmen und Projekten, um Probleme zu bewältigen, die eine Europäische Integration an den Grenzen behindern. Insbesondere in der grenzübergreifenden Zusammenarbeit wurde auf regional/lokaler Ebene gemeinsame Strukturen als langfristig arbeitende Organisationen an praktisch allen Grenzen innerhalb der EU und außerhalb in allen neuen Mitgliedsstaaten, aber auch darüber hinaus gebildet (Euroregionen und ähnliche Strukturen).

Trotz der sich stetig vertiefenden Kooperation zwischen Gebietskörperschaften in ganz Europa bilden die national sehr unterschiedlichen Kompetenzen, Strukturen und Rechtssysteme immer noch die häufigsten und größten Hindernisse für die Zusammenarbeit.

2. Bisherige rechtliche Instrumente zur Erleichterung der grenzübergreifenden, interregionalen und transnationalen Kooperation

Bis heute besteht - trotz vielfältiger politischer Ansätze - kein einheitliches EU-weites Rechtsinstrument, dass unmittelbar in allen Mitgliedsstaaten zur grenzübergreifenden, interregionalen oder transnationalen Kooperation anwendbar ist.

Rechtliche Lösungen wurden vor allem in der grenzübergreifenden Zusammenarbeit gesucht, weil dort der dringendste Bedarf bestand. Beispiele sind:

- das Nordische Abkommen (1977) über grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen Gemeinden;
- multilaterale zwischenstaatliche Abkommen wie die Madrider Rahmenkonvention des Europarates mit ihren Zusatzprotokollen, die aber nicht unmittelbar anwendbar ist, sondern einen Rahmen setzt, der durch bilaterale/trilaterale Staatsverträge anwendbar gemacht werden muss;
- bilaterale staatliche Abkommen wie z. B. das Benelux-, das deutsch/niederländische Anholter Abkommen oder das Karlsruher Abkommen, (jeweils auf der Grundlage der Madrider Rahmenkonvention), welche die Kooperation in grenzübergreifenden regionalen/lokalen Strukturen erleichtern und die Umsetzung grenzübergreifender Programme auf öffentlich/rechtlicher Grundlage ermöglichen;
- eine Vielzahl von Konventionen und Verträgen, Abkommen, Protokollen auf bilateraler und trilateraler Ebene, die nationale und/oder regionale sowie lokale Gebietskörperschaften einbeziehen. Diese enthalten oft *Goodwill*-Erklärungen zur gutnachbarschaftlichen Zusammenarbeit, zu Partnerschaften etc.. Sie ermöglichen die Abgabe von Empfehlungen, aber übertragen keine Entscheidungsbefugnisse an grenzübergreifende Strukturen;
- regionale/lokale Abkommen, die zur Gründung von zahlreichen Grenz- und grenzübergreifenden Arbeitsgemeinschaften (Euregios und ähnliche Strukturen) an den Binnen- und Außengrenzen der EU geführt haben;
- projektspezifische Zusammenarbeit, die vor allem durch direkte bilaterale regional/lokale Abkommen und in einigen Fällen durch europäische und nationale Rechtsinstrumente (z. B. EIWG, gemischtwirtschaftliche Gesellschaften) erleichtert wird;

Strukturen für die interregionale und transnationale Kooperation, die sich in jüngster Zeit vor allem im Rahmen von INTERREG B und C Programmen gebildet haben, fehlt noch weitgehend die Rechtsverbindlichkeit. Es mangelt an rechtlichen Kooperationsinstrumenten, die hierfür Ansätze bieten könnten.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die strategische langfristige Kooperation der regional/lokalen Ebene über Grenzen hinweg bis heute vor allem privatrechtlich erfolgt. Es bestehen bisher nur 3 öffentlich-rechtliche Zweckverbände zur generellen grenzübergreifenden strategischen Zusammenarbeit entlang des Rheins. Auf

Projektebene ist eine öffentlich-rechtliche Zusammenarbeit leichter möglich (gemeinsame Wasserversorgung, gemeinsame Abfallentsorgung, gemeinsamer Naturpark), weil bei Projekten Inhalte und Befugnisse begrenzt und daher leicht kontrollierbar sind. In der interregionalen und transnationalen Zusammenarbeit bestehen keine öffentlich-rechtlichen Kooperationsformen.

Die wesentlichen Hindernisse für gemeinsame Kooperation über Grenzen hinweg liegen in unterschiedlichen nationalen Kompetenzen, Verwaltungsstrukturen und Rechtssystemen, die es regionalen/lokalen Gebietskörperschaften erlauben bzw. nicht erlauben, sich direkt an der Kooperation über Grenzen hinweg und dementsprechend auch am Management von Programmen zu beteiligen. Dies hat wiederum Auswirkungen auf den bisherigen Grad der Zentralisierung/Dezentralisierung beim Management von gemeinsamen EU-Programmen.

3. Wachsendes Bedürfnis nach öffentlich-rechtlichen Kooperationsmöglichkeiten

Selbstverständlich benötigen nicht alle Kooperationsformen über Grenzen hinweg eine bis ins Detail ausgearbeitete rechtliche Grundlage. Es bestehen z. B. Partnerschaften in Form des Erfahrungsaustausches, die ohne rechtliche Hindernisse sehr gut funktionieren.

Andererseits ist festzustellen, dass die Zusammenarbeit zwischen regionalen und lokalen Gebietskörperschaften über Grenzen hinweg heute alles andere als eine Randerscheinung ist und weit über Information und Erfahrungsaustausch hinaus geht. Der Bedarf an abgesicherter Kooperation wächst mit der Europäischen Integration. Die Zusammenarbeit über Grenzen hinweg wird dabei nicht in erster Linie als nationale Außenpolitik, sondern als europäische Innenpolitik verstanden. Der früher oft zermürende Kampf der regional/lokalen Ebene mit nationalen Instanzen, ob man zusammen arbeiten darf oder nicht, unter welchen Konditionen und wie weit die Zusammenarbeit gehen darf, ist längst von der Praxis überholt worden.

Die letzten 15 Jahre, insbesondere beschleunigt durch EU-Programme zur Förderung aller Kooperationsformen, haben vor allem das Bewusstsein für Subsidiarität und Partnerschaft zwischen den lokalen, regionalen, staatlichen, nationalen und europäischen Akteuren wesentlich gestärkt. Heute geht es nicht mehr um den Kampf darum, was die regionale und lokale Ebene über ihre Grenzen hinweg tun darf, sondern darum, die Kooperation über Grenzen hinweg nicht nur politisch, sondern auch rechtlich durch nationale und europäische Garantien dauerhaft abzusichern.

4. Der Mehrwert einer öffentlich-rechtlichen Rechtsgrundlage zur Zusammenarbeit über Grenzen hinweg

Dauerhafte grenzübergreifende, transnationale und interregionale Kooperationsformen und Netzwerke schaffen einen wesentlichen europäischen, politischen, institutionellen, wirtschaftlichen und soziokulturellen Mehrwert. Das

„Europa von unten“ gewinnt durch diese Formen der Zusammenarbeit an Struktur und ergänzt so auf sehr effiziente Weise die Aktionen der staatlichen, zwischenstaatlichen und überstaatlichen Institutionen.

Eine öffentlich-rechtliche Grundlage zur Kooperation über Grenzen hinweg bedeutet:

- eine Garantie, dass die Kooperation in Zukunft zu jeder Zeit, an jedem Ort, zu jedem Thema und in jeder Form stattfinden kann;
- dass die Kooperation nicht abhängig ist von sich ändernden Mehrheiten oder Meinungen auf staatlicher, politischer und/oder Verwaltungsebene;
- dass eine dauerhafte strategische Kooperation umfassend ermöglicht wird;
- dass eine demokratische Kontrolle durch regionale und lokale Gebietskörperschaften in gemeinsamen Strukturen erfolgt bei dem, was in der Kooperation über Grenzen hinweg in der Praxis geschieht;
- Mitwirkung der Sozialpartner und der Bürger in verbindlichen Formen;
- gemeinsam bindende Entscheidungen der Mitglieder dieser Kooperation und deren Durchsetzung;
- eine mögliche Delegation von Aufgaben/Verantwortlichkeiten an regionale/lokale Kooperationsformen;
- dass nicht der kleinste mögliche Nenner (jeder darf nur arbeiten im Rahmen der jeweiligen nationalen Kompetenzen) der Kooperation zugrunde liegt, sondern dass eine umfassende Kooperation möglich wird;
- dass diese umfassende Kooperation auch Management von EU-Programmen einschließt;
- dass eine Dezentralisierung von EU-Programmen möglich wird, weil die regional/lokalen Kooperationsstrukturen eine öffentlich-rechtliche Grundlage besitzen, Haftung übernehmen und Managementaufgaben erfüllen können;
- dass ein gemeinsamer Gerichtsstand ebenso möglich wird wie ein gemeinsamer Sitz, gemeinsame Finanzen, gemeinsame Personalhoheit etc.;
- dass eine öffentlich-rechtliche Kooperationsstruktur einer öffentlich-rechtlichen Aufsicht unterliegt.

5. Ist dieser Mehrwert mit verbessertem Rechtsinstrument oder speziellen Lösungen für EU-Programme erreichbar?

Die Madrider Rahmenkonvention, das Nordische Abkommen, bilaterale/trilaterale Staatsverträge, Vereinbarungen und Abkommen waren nützlich und hilfreich. Sie haben den Weg zu den ersten verbindlichen Kooperationsformen geebnet. Sie zeigen aber eine solche Fülle an unterschiedlichen Regelungen und Verbindlichkeiten, dass diese nur mit großem zeitlichen Aufwand und sicher nicht bis zum Jahr 2007 auch nur einigermaßen harmonisierbar sind, um in etwa annähernd gleiche Ausgangsbedingungen für eine Kooperation über Grenzen hinweg in der EU zu schaffen.

Die bisher im EU-Recht vorgesehenen Lösungen wie „Europäische Wirtschaftliche Interessensvereinigung“ (EWIV) oder die „Europäische Kooperationsgesellschaft“ für Genossenschaften (SCE) zielen vor allen Dingen auf wirtschaftliche Kooperationsformen oder auf public-private Partnerschaft, basierend auf Privatrecht, ab. Auch sie müssten erheblich verändert und angepasst werden, um eine adäquate Grundlage für Einbeziehung von regionalen und lokalen Gebietskörperschaften sowie deren europaweiter Kooperation über Grenzen hinweg in einfacher Form zu

ermöglichen. Ein öffentlich-rechtliche Kooperation ist auf dieser Grundlage nicht zu erreichen.

Auch die Schaffung eines EU-Rechtsinstruments, das speziell für die Kooperation im Rahmen von INTERREG-Programmen geeignet ist, erscheint wenig opportun:

- Es lässt sich nicht auf andere EU-Programme zur Kooperation außerhalb von INTERREG anwenden, ohne dass Änderungen notwendig werden.
- Wenn INTERREG ersetzt wird durch ein anderes Instrument (wie jetzt z. B. die territoriale Kooperation im dritten Kohäsionsbericht), müsste wieder ein neues EU-Rechtsinstrument geschaffen werden.
- Wenn EU-Programme zur Kooperation entfallen, gibt es für die weiterhin notwendige grenzübergreifende, interregionale und transnationale Kooperation kein Rechtsinstrument.
- Es besteht die Gefahr des Aufbaus von doppelten Strukturen: den ein ausschließlich für INTERREG geeignetes Rechtsinstrument schafft Kooperationsstrukturen, die bestehenden dezentralen, oft erfolgreichen Strukturen zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit (z. B. Euregios und ähnliche Strukturen, die bereits INTERREG-Programme managen) Konkurrenz machen.

Eine Verbesserung bestehender Rechtsinstrumente oder eine spezielle Lösung für EU-Programme kann den erwünschten Mehrwert nicht erbringen. Es bedarf also einer weitreichenden und neuen rechtlichen Lösung.

6. Ein neues EU-Rechtsinstrument (ex novo) zur Kooperation über Grenzen hinweg – Lösung der Probleme

Es besteht ein eindeutiger Bedarf (vor allem in der grenzübergreifenden Zusammenarbeit) an einem neuen EU-Rechtsinstrument, das die Kooperation über Grenzen hinweg auf eine neue öffentlich-rechtliche Grundlage stellt und alle Kooperationsformen generell ermöglicht, auch unter Einschluss von EU-Hilfsprogrammen und -Projekten. Das Rechtsinstrument soll sowohl zur langfristigen strategischen Kooperation (z. B. in Strategien und Programmen) als auch zur Kooperation bei Projekten geeignet sein. Dies bietet den größten Mehrwert sowohl für die Europäische Integration, als auch für die dezentrale Kooperation der regionalen/lokalen Gebietskörperschaften.

Ein neues Instrument nach Gemeinschaftsrecht würde eine homogene rechtliche Grundlage schaffen, die direkt in allen EU-Mitgliedsstaaten für eine dezentralisierte transeuropäische Zusammenarbeit grenzübergreifend, interregional und transnational auf der Ebene der regionalen/lokalen Gebietskörperschaften anwendbar ist. Verträge der EU an den Außengrenzen mit dem unmittelbaren Nachbar können es ermöglichen, dort dieses Rechtsinstrument ebenfalls anzuwenden.

Ein solches Instrument muss solide im rechtlichen Fundament der EU verankert sein. Dazu bieten sich 2 Alternativen an:

- Artikel 159 (III) des Vertrages der EU (Titel VII Wirtschaftliche und soziale Kohäsion, geändert durch den Vertrag von Nizza).
- Artikel 308 des Vertrages der EU (ermöglicht Aktionen, die nicht unter die Verordnung des Vertrages fallen) sowie, für den Fall eines einmaligen

Inkrafttretens Artikel III-117 (III des Vertrages für eine Europäische Verfassung, Artikel zur wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion).

Das neue EU-Rechtsinstrument sollte über eine eigenständige EU-Verordnung umgesetzt werden, da nur so unmittelbar anwendbares und neues Recht (ex novo) ohne sehr zeitaufwendige Transformationsprozesse geschaffen werden kann (also keine EU-Richtlinie). Die Verordnung formuliert die allgemeinen Regeln für eine dezentralisierte Kooperation regional/lokaler Gebietskörperschaften auf der Grundlage des öffentlichen (EU) Rechts für alle Kooperationsformen (grenzübergreifend, interregional und transnational) sowohl für die strategische langfristige Kooperation als auch für die Projektkooperation zu jeder Zeit an jedem Ort, zu jedem Thema und in jeder Form. Sie ermöglicht es, dass die Zusammenarbeit nicht nur auf die rechtliche Zuständigkeit beschränkt bleibt, die den regionalen/lokalen Gebietskörperschaften im jeweiligen nationalen Kontext zugewiesen wird, sondern umfassend gestaltet werden kann.

Kooperationsformen über Grenzen hinweg können gemeinsam die Mitglieder der regionalen/lokalen Ebene bindende Entscheidungen treffen. Diese werden im Rahmen der jeweiligen Kompetenzen und Strukturen jenseits der Grenzen umgesetzt. Hier heißt es also, die Klippen der zahlreichen zwischenstaatlichen Abkommen zu umschiffen, bei denen die Bereiche der Zusammenarbeit bisher auf den kleinsten gemeinsamen Nenner der jeweiligen Zuständigkeit der territorialen Gebietskörperschaften beschränkt bleibt.

Zwei „ex-novo“ Rechtsinstrumente werden vorgeschlagen:

- **„Europäischer öffentlich-rechtlicher Zweckverband“** („Syndicat européen de coopération inter-collectivités à vocation spécifique“ bzw. „European Special Purpose Association“) - genannt ESPA (gemäß der englischen Abkürzung). Sie dient vor allem der langfristigen strategischen Kooperation (einschließlich von EU-Programmen). Er ist vor allem geeignet für die generelle grenzübergreifende strategische Kooperation, aber auch für Projektzusammenarbeit (grenzübergreifend, interregional und transnational).
- **„Europäische öffentlich-rechtliche Vereinbarung“** („Accord européen de droit publique“ bzw. „European Public Law Agreement“), EPLA genannt nach der englischen Abkürzung. Sie ist nicht so „schwer“ wie ein Zweckverband und eher geeignet für weniger intensive und weitreichende Kooperationsformen. Die EPLA soll zudem mehrere Optionen für rechtlichen Lösungen bei der Kooperation anbieten.

Diese beiden Lösungen ermöglichen es, dass jede regional/lokale Gebietskörperschaft entsprechend ihren Fähigkeiten, Möglichkeiten und dem Entwicklungsstand der Kooperation die für sie geeignete öffentlich-rechtliche Lösung wählt, sei es für die grenzübergreifende, interregionale oder transnationale Zusammenarbeit. Bestehende Kooperationsformen und Verträge werden nicht ausgeschlossen. Die EU schafft mit dem ex-novo Rechtsinstrument die Grundlage und nennt Konditionen, gemäß denen ein öffentlich-rechtlicher Zweckverband oder eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung abgeschlossen und unter Berufung auf EU-Recht auf nationaler Ebene eingetragen werden kann. Die EU-Verordnung geht nicht ins Detail, sondern beschreibt nur die generellen Anforderungen, die eingehalten werden müssen. Dies erlaubt Flexibilität entsprechend den unterschiedlichen Konditionen, die sich in ganz Europa finden.

Mit dem neuen EU-Rechtsinstrument wird keine neue Verwaltungsebene geschaffen, sondern es wird ein Instrument zur Lösung der bisher bestehenden Probleme in der Kooperation über Grenzen hinweg angeboten.

Das Rechtsinstrument löst u. a.

- die Frage der Umsetzung von Hoheitsrechten jenseits der Grenze, ohne die staatlichen Kompetenzen einzuschränken,
- Fragen der finanziellen Haftung nach außen (z. B. gegenüber dem Staat und der EU),
- Fragen der Haftung nach innen (Haftung der Mitglieder für gemeinsame Entscheidungen und Verpflichtungen),
- die Frage der eigenen Rechtspersönlichkeit und Personalhoheit, des Sitzes, des Gerichtsstandes etc.

So kann z. B. ein Mitglied eines Zweckverbandes im Namen und auf Weisung des Zweckverbandes eines Mitgliedes jenseits der Grenze gemeinsame Entscheidungen durchsetzen.

Dieses neue EU-Rechtsinstrument mit seinen spezifischen Lösungen sichert nicht nur eine allgemeine dezentrale Kooperation von Gebietskörperschaften über Grenzen hinweg, sondern auch die gemeinsame Ausarbeitung, das Management und die Kontrolle von EU-Programmen auf regional/lokaler Ebene. Zwar können weder nationale Instanzen noch EU-Institutionen Mitglieder in einer dezentralisierten öffentlich-rechtlichen Kooperationsstruktur sein. Doch die dezentralen und öffentlich-rechtlichen Kooperationsstrukturen können mit diesen wichtigen Programmpartnern nach dem neuen EU-Rechtsinstrument eine „Europäische öffentlich-rechtliche Vereinbarung“ (EPLA) zur Ausarbeitung, Verwaltung und Umsetzung von EU-Programmen abschließen. Diese Vereinbarung würde, auf der Grundlage öffentlichen Rechts, die Beziehungen zwischen der programmverwaltenden dezentralen Kooperationsstruktur und den ebenfalls davon betroffenen nationalen Instanzen sowie der EU regeln (z.B. abgeschlossen für die Definition von Aufgaben, Pflichten, rechtlichen Verhältnissen zwischen den Partnern des Programms, Verantwortung, Haftung, Verwaltungs- und Finanzmanagement).

Die - gemäß bisherigen Auswertungen von INTERREG - besten Programme in der EU mit tatsächlich grenzübergreifenden dezentralen Strukturen, gemeinsamen Konten, tatsächlich grenzübergreifenden Projekten, gemeinsamem Management, gemeinsamer Finanzierung und gemeinsamer Haftung haben bewiesen, dass dies möglich ist und gut funktioniert.

7. Schlussfolgerung

Die vorgeschlagenen rechtlichen Lösungen durch eine EU-Verordnung tragen den Bedürfnissen und Wünschen der Europäischen Union ebenso wie denen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften Rechnung. Sie sind kohärent und flexibel genug, um in Zukunft die dezentralisierte Zusammenarbeit der regionalen/lokalen Gebietskörperschaften auf öffentlich-rechtlicher Grundlage zu einem wichtigen Instrument der Europäischen Integration zu machen. Die EU-Verordnung ist ein Angebot an die regional/lokalen Gebietskörperschaften, diese zu nutzen. Es besteht jedoch kein Zwang, dies zu tun.

Da vermutlich der Artikel 308 des EU-Vertrages, der Einstimmigkeit erfordert, als Rechtsgrundlage gewählt werden muss, hängt es entscheidend vom Willen aller Beteiligten, vor allem in den Mitgliedsstaaten, ab, ob dieses Rechtsinstrument in die Praxis umgesetzt wird.

