

**Partnerinstitutionen in den Regionen als
regionalpolitische Hauptakteure bei der Verwendung
der EU – Gelder**

**Grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen
Gebietskörperschaften**

Vortrag

anlässlich der

Konferenz des Europarates über die regionale Demokratie in
der Slowakischen Republik und den Prozess der Stärkung
regionaler Behörden

Trenčín 20. – 21. Juni 2005

Dipl.-Stw. Christian Preußcher
Im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG)

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich bedanke mich sehr herzlich für die Einladung zu dieser wichtigen Konferenz hier in Trenčín und freue mich im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) zu Ihnen sprechen zu dürfen.

Wenn wir uns dem Thema „Partnerinstitutionen in den Regionen als regionalpolitische Hauptakteure bei der Verwendung von EU – Geldern“ zuwenden, müssen wir uns als erstes darüber im klaren werden, dass es dazu in unserer heutigen Zeit und für die Zukunft **einer neuen Form des Regierens und Verwaltens** bedarf. Eine neue Form des Regierens und Verwaltens, im europäischen Sprachgebrauch auch „**new governance**“, die angemessen ist für eine erweiterte Europäische Union und die der neuen Verfassung entspricht. Insbesondere die neue Verfassung sieht einerseits klar abgegrenzte Kompetenzen zwischen der europäischen, nationalen sowie regionalen / lokalen Ebene und andererseits gemischte Kompetenzen vor, was letztendlich nicht so einfach zu handhaben ist.

Die AGEG ist der Auffassung, dass die **Vernetzung**, die überall bereits in Europa stattgefunden hat, diese neue Art des Regierens und Verwaltens notwendig macht. Vor allem grenzübergreifende Zusammenarbeit, aber auch interregionale und transnationale Kooperation funktioniert nur, wenn Ebenen mit jeweils unterschiedlichen Strukturen und Kompetenzen über Grenzen hinweg kooperieren. Diese Zusammenarbeit ist nicht nur Erfahrungsaustausch, sondern sie geht weit darüber hinaus und findet als **reale Kooperation** statt, die längst alltäglich geworden ist. Sie ist heute nicht mehr eine Frage nationaler Außenpolitik, sondern europäischer Innenpolitik. Es stellt sich auch nicht mehr die Frage, ob wir kooperieren sondern nur noch wie wir kooperieren.

Die EU sieht die Frage von „new governance“ vor allem im Zusammenhang mit der Umsetzung ihrer Programme. Die AGEG ist jedoch der Auffassung, dass es generell darum geht, wie die verschiedenen Ebenen miteinander in Zukunft umgehen, auch vor dem Hintergrund der dezentralen Umsetzung von EU – Programmen unter Berücksichtigung von **Partnerschaft und Subsidiarität**.

Das Thema „governance and cross-border co-operation“ beinhaltet aber auch noch ein weiteres Element. **Grenzübergreifende Zusammenarbeit** trägt wesentlich zur europäischen Integration, zur Umsetzung der Lissabon – Strategie und der viel beschworenen Bürgernähe von EU – Politiken bei. Sie ist deshalb **vor allem eine europäische Aufgabe und politisches Ziel der EU**. So muss die EU ein elementares Interesse daran haben, dass europäische Integration funktioniert. Eine Voraussetzung dafür ist, dass auch die Integration an den Grenzen erfolgreich verwirklicht wird. Wenn dies an den Grenzen nicht gelingt, gerät der gesamte europäische Integrationsprozess in Gefahr. Aus diesem Grunde zählt die grenzübergreifende Zusammenarbeit auch zu einer der drei europäischen Prioritäten (Ziel III „Europäische territoriale Zusammenarbeit“) in den neuen EU – Verordnungsentwürfen zur Kohäsions- und Regionalpolitik und ist Bestandteil des europäischen Verfassungsvertrages geworden. Allein schon deshalb hoffe ich, selbst aus einer Grenzregion kommend, dass trotz der ablehnenden Haltung der Bürgerinnen und Bürger Frankreichs und in den Niederlanden zur EU – Verfassung es zu Lösungen kommt, die die Verwirklichung dieser politischen Zielstellung ermöglichen.

Aber auch die **grenzübergreifende Zusammenarbeit selbst muss eine neue Qualität erlangen**, um dieser europäischen Priorität gerecht werden zu können.

Die regionale Vielfalt in Europa, meine Damen und Herren, wird allgemein als Reichtum angesehen und das ist sie auch. Und Reichtum soll man pflegen und mehren. Diese Vielfalt hat aber auch zu sehr unterschiedlichen Systemen, Gesetzen, Strukturen und Kompetenzverteilungen 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, der Reichtum, verloren gehen.

Die Europäische Union ist nicht in der Lage dieses Problem der unterschiedlichen Strukturen und Kompetenzen zu lösen und will das auch gar nicht. Aber auch der Staat kann es in der Regel nicht. Meistens hat ein Staat mehrere Nachbarn. Harmonisiert ein Staat etwas mit einem Nachbarn heißt das noch lange nicht, dass dies für die anderen Nachbarn ebenfalls akzeptabel ist. Ein Staat kann aber auch

nicht zu ein und der selben Sache „fünf“ verschiedene Gesetze, Regelungen und der gleichen erlassen, nur um eine Harmonisierung mit allen Nachbarn herbeizuführen. Andererseits wird auch kein Staat seine Kompetenzen und Strukturen nur wegen der Grenzregionen ändern. Für die grenzübergreifende Zusammenarbeit heißt das, dass wir mit „den Schuhen“ laufen müssen, die wir diesseits und jenseits der Grenze vorfinden. Wir müssen uns bewusst sein, dass nur die bilaterale oder auch trilaterale Kooperation auf regionaler / lokaler Ebene über die Grenze hinweg die praktische Möglichkeit bietet zwischen diesen unterschiedlichen Strukturen und denen zugewiesenen Kompetenzen als Ausgleichs- und Balanceebene zu agieren. Hierfür bieten sich Kooperationsstrukturen wie Euroregionen oder ähnliche Strukturen an. Diese haben überall in Europa bewiesen, dass sie eine erfolgreiche Arbeitsweise über die Grenze hinweg praktizieren können.

Dabei geht es um die **Kooperation von benachbarten Regionen entlang einer Grenze mit allen Akteuren und in allen Bereichen des täglichen Lebens**. Das bedeutet, dass man grenzübergreifend auf allen Ebenen tätig werden muss: staatlich, regional, lokal. Dies erfordert wiederum ein koordiniertes und abgestimmtes Vorgehen von allen Ebenen, da ansonsten Kompetenzkonflikte unvermeidlich sind.

Deshalb findet grenzübergreifende Zusammenarbeit in unterschiedlichen Formen statt:

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

Die regionale / lokale Kooperation findet meistens auf privatrechtlicher, in noch wenigen Fällen auf öffentlich – rechtlicher Grundlage statt. Darüber hinaus ist 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 denen Stärken- und Schwächenanalysen zu Grunde liegen. Daraus entwickeln sich Handlungsfelder und Projekte.

Nach den Erfahrungen der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen ist die grenzübergreifende Zusammenarbeit auf regionaler / lokaler Ebene 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 auch in diesem Zusammenhang wichtig. Dennoch dienen EU – Programme aber vor allem der Erreichung der Ziele einer eigenen Strategie in der grenzübergreifenden Zusammenarbeit.

Die **Euroregionen** bzw. Euregios und ähnliche Strukturen sind dabei Drehscheibe und Kristallisationspunkt für alle grenzübergreifenden Beziehungen. Sie sind **keine neuen Verwaltungsebenen**. Sie garantieren eine vertikale und horizontale Partnerschaft, wobei die **grenzübergreifende Partnerschaft** das schwierigste überhaupt ist. Denn zunächst muss national die vertikale Partnerschaft zwischen der europäischen, nationalen, regionalen und lokalen Ebene verwirklicht werden und zwar beiderseits der Grenze. Und dann muss das Ganze noch horizontal verknüpft werden.

Dabei wird man auch hier feststellen, dass beiderseits der Grenze Kompetenzen und Strukturen nicht zueinander passen. Exakt diese Erfahrungen machen auch wir in dem Grenzraum wo ich herkomme an der deutsch – tschechischen Grenze immer wieder aufs Neue, nicht zuletzt auch durch jeweils national stattfindende Gebiets- und Verwaltungsreformen. Deshalb braucht es eine Ausgleichsebene, die eigentlich nur die Euroregionen bisher erfolgreich realisiert haben. Denn sie sind das grenzübergreifende Scharnier, das paritätisch wirkt, unabhängig von Gebietsgrößen und Bevölkerungszahlen. Dieses grenzübergreifende Scharnier basiert auf nationalen Arbeitsgemeinschaften oder Zweckverbänden oft nach öffentlichem Recht. Über diese Gemeinschaften bzw. Verbände werden die jeweiligen Beschlüsse der grenzübergreifenden Euroregionen auf dem national gewohnten Wege umgesetzt, und zwar mit den Instanzen und Strukturen, die national die jeweilige

Kompetenz bereits haben. Nur so lassen sich Kompetenzkonflikte in der grenzübergreifenden Zusammenarbeit vermeiden.

Darüber hinaus 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. Denn bei der grenzübergreifenden Kooperation sind die nationalen Programme und Pläne zu beachten. Bei der Inanspruchnahme von EU – Förderungen wird in der Regel eine nationale öffentliche Kofinanzierung benötigt, auch haftet letztendlich der Staat gegenüber der EU. Und schließlich sind anerkanntermaßen auch Aufsicht und Kontrolle notwendig. Damit behält der Staat einen nicht unwichtigen Einfluss auf die grenzübergreifende Kooperation der regionalen / lokalen Ebene.

Die **innere Partnerschaft** bedeutet die **Mobilisierung aller Wirtschafts- und Sozialpartner** (Kammern, Verbände, Gewerkschaften, Arbeitgeber, Kulturträger, Tourismusverbände u.s.w.). Aufgabe der Euroregionen ist es diese Partner und deren Wissen für die grenzübergreifende Zusammenarbeit zu nutzen und nicht eine eigene große Verwaltung aufzubauen. Darüber hinaus ist es Aufgabe der Euroregion Programme und Projekte mit diesen Partnern zu entwickeln sowie dafür das notwendige Geld einzuwerben bzw. gezielt dafür die bestehenden EU – Programme zu nutzen. Das so zu nutzenden Wissen, das beiderseits der Grenze vorhanden ist, ermöglicht auch eine solide Basis für die grenzübergreifende Zusammenarbeit in der Bevölkerung zu schaffen.

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

bereits seit einiger Zeit vertritt die AGEG die Auffassung, dass es dringend empfehlenswert wäre ein EU – Rechtsinstrument zur dezentralisierten grenzübergreifenden Zusammenarbeit zu schaffen, sozusagen als Garantie dafür, dass die Kooperation zu jeder Zeit an jedem Ort und zu jedem Thema möglich wird. Vor diesem Hintergrund begrüßt die AGEG ausdrücklich die Initiative der Europäischen Kommission mit dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates bezüglich der Schaffung eines Europäischen Verbunds

für grenzüberschreitende Zusammenarbeit ein solches Rechtsinstrument zu schaffen. In der Stellungnahme der AGEG heißt es dazu: „Die ‘Verordnung’ ist dringend erforderlich, um ein einheitliches europäisches Rechtsinstrument zur grenzübergreifenden, interregionalen und transnationalen Zusammenarbeit zu schaffen, das sowohl für die strategisch – programmatische als auch die projektorientierte Zusammenarbeit eine öffentlich – rechtliche Basis schafft.“ Damit die in die richtige Richtung gehende Verordnung den größtmöglichen Mehrwert sicherstellt empfiehlt die AGEG, den vorliegenden Verordnungsentwurf gründlich und im Detail zu überarbeiten und hat dafür eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet, auf die ich auch aus Zeitgründen hier nicht weiter im Einzelnen eingehen möchte.

Abschließend, meine Damen und Herren, gestatten Sie mir bitte noch ein paar Gedanken zu **Anforderungen an die grenzübergreifende Zusammenarbeit und die Nutzung von EU – Programmen 2007 – 2013** zu äußern.

Damit die Nutzung von EU – Geldern für die grenzübergreifende Kooperation nach 2007 noch besser läuft als bisher bei INTERREG A, sind **wichtige Voraussetzungen** dafür nicht nur zu benennen, sondern auch zu definieren und zu erfüllen. Dazu zählen insbesondere:

- I. Grundvoraussetzung ist es, ein mit allen Partnern (dem Staat, den Kammern, Verbänden, Gewerkschaften u.s.w.) tatsächliches gemeinsames grenzübergreifendes Programm zu erarbeiten und dafür auch tatsächliche gemeinsame Kosten- und Finanzierungspläne auszuweisen.
- II. Eine weitere Voraussetzung besteht in der Festschreibung einer verantwortlichen Rolle von tatsächlichen gemeinsamen grenzübergreifenden Kooperationsstrukturen, wie Euroregionen / Euregios und ähnlichen Strukturen bei der Umsetzung von EU – Programmen im Rahmen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit.
- III. Unbedingt notwendig ist auch die tatsächlich gemeinsame Führung eines Kontos für EU – Gelder, ohne spätere Aufteilung auf nationale Unterkonten. Möglichst sind auf dieses Konto auch die jeweiligen nationalen Kofinanzierungen zuzuführen, da nur so mehr oder weniger „automatisch“ tatsächlich grenzübergreifende Projekte garantiert werden können.

- IV. Grenzübergreifende Projekte sind jene, an denen Partner von beiden Seiten der Grenze beteiligt sind. Die Beteiligung muss dabei inhaltlich, organisatorisch, personell und / oder vor allem auch finanziell erfolgen.
- V. Die Mittelzuweisung der EU sollte nicht pro Mitgliedsland, sondern pro Grenze und da wo Grenzen sehr lang sind pro Programm erfolgen. (Große Programme, die einen langen Grenzabschnitt oder gar mehrere Grenzen abdecken, sind nicht sehr effizient und erfolgreich. Auch das System ein Programm pro Grenze mit Subprogrammen schafft zu viel Bürokratie.)

Aber bei allem, was wir in der grenzübergreifenden Zusammenarbeit tun, meine Damen und Herren, sowohl bei der Umsetzung der Ziele einer Strategie als auch bei der Inanspruchnahme von EU – Geldern dafür geht es immer darum, ein gemeinsames Europa zu bauen, aber auch ein Europa der Regionen und ein Europa der grenzübergreifenden Regionen, in dem sich die Bürger zusammen mit ihren Nachbarn auf der anderen Seite der Grenze wohl fühlen können.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.