



Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen

// Positionspapier zum Entwurf eines „Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext“

Hindernisse der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Bereits 2010 hat die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung „EUROPA 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ auf die Hürden grenzüberschreitender Kooperation hingewiesen. Auch acht Jahre danach sind Raumplanung und Regionalentwicklung in Grenzregionen eine besondere Herausforderung: Sie folgen den Logiken nationalstaatlich verankerter Rechts- und Planungssysteme. Somit treffen in Grenzlagen unterschiedliche Verwaltungs- und Planungskulturen aufeinander. Dies zeigt sich auf allen Ebenen der Planungspraxis – von der Identifikation gemeinsamer Ziele der grenzüberschreitenden Raumentwicklung bis hin zur Abstimmung konkreter Planungsvorhaben. Unterschiedliche Zuständigkeiten und Regelungsbefugnisse, nicht harmonisierte Datengrundlagen, knappe personelle Ressourcen, mangelnde Erfahrung und Sprachkenntnisse sowie das Fehlen ganzheitlicher (Planungs-)Ansätze prägen oftmals den Alltag grenzüberschreitender Zusammenarbeit.

„Täglich werden Unternehmen und Bürger damit konfrontiert, dass für eine Tätigkeit über Staatsgrenzen hinweg immer noch Hindernisse bestehen, obwohl sie sich von Rechts wegen in einem Binnenmarkt bewegen. Sie stellen fest, dass Netze nicht ausreichend miteinander verbunden sind, Binnenmarktregeln nicht gleichmäßig flächendeckend durchgesetzt werden, oder sie für ein- und denselben Vorgang oft immer noch mit 27 unterschiedlichen Rechtsordnungen umgehen müssen. Während sie weiterhin tagtäglich mit der Realität fragmentierter Märkte und unterschiedlicher Regelungen konfrontiert werden, können ihre Wettbewerber aus China, den USA oder Japan die Vorteile ihrer großen Heimatmärkte uneingeschränkt nutzen.“ (Europäische Kommission 2010: 24)

Luxemburg und Frankreich als Initiatoren neuer grenzüberschreitender Lösungen: ECBC und Plattform

Im Zuge der EU-Ratspräsidentschaft hatte sich Luxemburg in der zweiten Jahreshälfte 2015 gezielt mit dieser Problematik auseinandergesetzt. Mit Unterstützung der Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) wurde ein neues Instrument zur Regelung rechtlicher Belange in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vorgeschlagen. Um die Ideen auch nach der Präsidentschaft fortzuführen, gründeten Luxemburg und Frankreich eine „Working Group on Innovative Solutions to Cross-Border Obstacles“ (im Folgenden „Arbeitsgruppe“ genannt).

Die Arbeitsgruppe bekräftigte in einem im Juli 2017 vorgelegten Bericht über ihre Aktivitäten, dass bereits einige gute Lösungen für spezifische Probleme im grenzüberschreitenden Kontext auf den Weg gebracht wurden. Beispielsweise bietet die EU finanzielle Unterstützung (z.B. auf EU-Ebene durch das INTERREG-Programm oder Darlehen der Europäischen Investitionsbank) oder Instrumente für institutionelle Lösungen an, wie den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), der bereits in einigen Grenzregionen zum Einsatz kommt. Eins haben diese Instrumente gemeinsam: Ihre Wirksamkeit endet dort, wo unterschiedliche Gesetzgebungen und administrative Regelungen ins Spiel kommen (WG 2017a: 8 ff.).

Ganz konkret wurden im Bericht der Arbeitsgruppe zwei Initiativen zur Beseitigung administrativer und rechtlicher Hindernisse vorgeschlagen (WG 2017a):

1. Schaffung eines „**European Cross-Border Convention (ECBC) procedure and tool**“: Dies umfasst einen systematischen bottom up-Prozess bzw. ein Werkzeug, das es lokalen/regionalen Gebietskörperschaften und Akteuren erlaubt, administrative oder rechtliche Bestimmungen und Vorschriften des Nachbarlandes in einem festgelegten Gebietsumgriff auch diesseits der Grenze anzuwenden – und andersherum. Das ECBC-Verfahren und Instrument soll einen vereinfachten und beschleunigten Prozess für grenzüberschreitende Projekte und rechtsverbindliche Pläne ermöglichen.
2. Etablierung einer „**European multilevel platform to exchange problem-solving methods**“, also einer Mehrebenen-Plattform, die einem europaweiten Austausch von Erfahrungen und guten Beispielen dient und dadurch auf die bestehenden Probleme an den Grenzen aufmerksam macht. Über die Plattform sollen zudem Daten zu grenzüberschreitenden Hindernissen und Lösungen für ganz Europa zusammengetragen werden.

Diese Initiativen wurden von der Kommission aufgegriffen und unter Berücksichtigung zahlreicher Anregungen und Bedenken aus dem Stakeholderprozess zu einem Verordnungsvorschlag für Parlament und Rat geformt, der am 29. Mai 2018 vorgelegt wurde (Europäische Kommission 2018).

Der Verordnungsvorschlag empfiehlt einen **freiwilligen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in den Grenzregionen** (engl. European Cross-Border Mechanism, ECBM) (Europäische Kommission 2018: 1, 15). Dabei geht es ganz konkret um zwei Maßnahmen:

1. Die Unterzeichnung und den Abschluss einer **europäischen grenzübergreifenden Verpflichtung** (engl. „European Cross Border Commitment“) entspricht weitgehend der bisherigen European Cross-Border Convention und sieht vor, dass Partner grenzüberschreitender Projekte sich freiwillig und einvernehmlich auf die Anwendung nur einer Rechtsordnung für ein räumlich und sachlich abgegrenztes grenzüberschreitendes Projekt verständigen können. „Die Verpflichtung sollte unmittelbar anwendbar sein, d. h. dass nach Abschluss der Verpflichtung bestimmte Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats in dem Hoheitsgebiet des Nachbarmitgliedstaats gelten“ (Europäische Kommission 2018: 15).
2. Mit der Unterzeichnung einer **europäischen grenzübergreifenden Erklärung** (engl. „European Cross-Border Statement“) wird außerdem die Möglichkeit eingeräumt, dass sich Länder im Kontext eines bestimmten grenzüberschreitenden Projekts förmlich auf die Änderung der normalen Vorschriften verständigen können. Die Erklärung macht ein Gesetzgebungsverfahren im Mitgliedstaat erforderlich. „Die Behörde, die die Erklärung unterzeichnet, sollte förmlich versichern, dass sie innerhalb einer bestimmten Frist das Gesetzgebungsverfahren einleitet, das für die Änderung des normalerweise anwendbaren nationalen Rechts und für die Anwendung des Rechts eines Nachbarmitgliedstaats im Zuge einer expliziten Ausnahmeregelung erforderlich ist“ (Europäische Kommission 2018: 15).

Welchen Nutzen bringen die europäische grenzübergreifende Verpflichtung bzw. Erklärung

Die Arbeitsgruppe hat den Nutzen des 2015 vorgeschlagenen ECBC-tools an einigen konkreten Beispielen aufgezeigt, so auch anhand der neuen Tram-Verbindung zwischen Straßburg (FR) und Kehl (DE). Wenngleich dieses Instrument mittlerweile weiterentwickelt wurde, macht es den Nutzen eines freiwilligen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse deutlich:

Seit April 2017 rollt die Straßburger Tramlinie D über den Rhein bis nach Kehl und verbindet die beiden Zentren miteinander. Doch bis dahin war es ein langer Weg, auf dem u.a. rechtliche Schwierigkeiten überwunden werden mussten. Das Problem: Deutschland und Frankreich haben unterschiedliche technische Standards und Anforderungen an die Ausrüstung der Schienenfahrzeuge. Die Projektpartner einigten sich darauf, die französischen Citadis-Schienenfahrzeuge, die das Straßburger Streckennetz bedienen, auf der grenzüberschreitenden Strecke einzusetzen. Allerdings entspricht das gängige Citadis-Modell mit französischen technischen Standards nicht den deutschen Anforderungen. Beispielsweise müssen Trams in Deutschland im oberen Bereich mit einem dritten Licht bzw. über die gesamte Länge mit Rückstrahlern ausgestattet sein. Um dem gerecht zu werden, vereinbarten die Partner, die französischen Fahrzeuge für die Linie D nachzurüsten – insgesamt wurden 22 Trams dem deutschen Standard angepasst. Die Folge waren deutliche Mehrkosten des Projekts. (Quelle: WG 2017b)

Für die direkte Projektumsetzung war die kommunale Ebene zuständig. Da die Schwierigkeiten hinsichtlich der unterschiedlichen Standards allerdings durch rechtliche Vorgaben auf übergeordneter Ebene entstanden sind, können nur politische Entscheidungen auf Bundesebene (z.B. in Deutschland im Bundesverkehrsministerium BMVI) den Weg für einfachere und schnellere Lösungen ebnen. Beispielsweise könnte die deutsche Bundesebene den französischen Bestimmungen im Projektgebiet für die Tramlinie D zustimmen. Möglich wäre auch, dass die zuständigen Ministerien in Deutschland und Frankreich eine Governancestruktur für grenzüberschreitende Verkehrsprojekte unter Einbezug der lokalen Behörden etablieren.



Im Bereich vor dem Bahnhof befindet sich die erste Haltestelle der Straßburger Tram auf Kehler Territorium. Alle zwölf Minuten kommen Tramzüge an. (Foto: Stadt Kehl)

Die aktuelle Lösung der seit April 2017 fahrenden Tram beruht auf einer Vereinbarung zwischen den Projektbeteiligten. Aufgrund dieser haben die französischen Partner einer Nachrüstung der Standard-Citadis-Trams im Sinne der deutschen Anforderungen zugestimmt. Klarer Vorteil: Es war keine Gesetzesänderung notwendig, da sich die Projektbeteiligten auf einen verbindlichen Rahmen in einem spezifischen Gebiet geeinigt haben, in dem weniger strenge Standards – die aber trotzdem für eine europäische CE-Kennzeichnung¹ – ausreichen, genügen. Der Nachteil: Bis zur Streckeninbetriebnahme war es ein langer und schwieriger Aushandlungsprozess. Durch die nach deutschem Recht geforderte Nachrüstung der französischen Trams stiegen die Projektkosten deutlich an.

Wie könnte nun der Mehrwert des von der EU-Kommission vorgeschlagenen Mechanismus im konkreten Fall aussehen? Durch die Unterzeichnung und den Abschluss einer europäischen grenzübergreifenden Verpflichtung bzw. einer europäischen grenzübergreifenden Erklärung hätten die grenznahen Kommunen und die deutsche Bundesebene entweder einem „Export“ der französischen technischen Standards für den deutschen Streckenabschnitt der Linie D schneller zustimmen oder aber ein Gesetzgebungsverfahren initiieren können. Zusätzliche Kosten für die Nachrüstung der französischen Schienenfahrzeuge wären nicht entstanden, und das Projekt hätte reibungsloser umgesetzt werden können. Mit einem formell etablierten Mechanismus auf EU-Ebene würden klare rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen.

Der IMeG unterstützt den Vorschlag eines neuen freiwilligen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher Hindernisse

Die IMeG-Partner setzen sich seit Jahrzehnten für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ein und stellen immer wieder fest, dass Kooperation über die Grenze hinweg durch viele „Stolpersteine“ erschwert wird. Der IMeG unterstützt daher die Bestrebungen der Kommission, das bestehende Instrumentarium für grenzüberschreitende Kooperation um die grenzübergreifende Verpflichtung bzw. Erklärung zu ergänzen und somit passgenauere Lösungen für administrative und rechtliche Hindernisse zwischen zwei Nachbarstaaten zu ermöglichen. Die IMeG-Partner

- vertreten die Position, dass eine **Verbesserung der ökonomischen Situation der Grenzregionen** essentiell ist, damit Grenzregionen ihre „Motorenfunktion“ für die wirtschaftliche, gesellschaftliche und soziale Entwicklung besser wahrnehmen können. Durch die grenzübergreifende Verpflichtung bzw. Erklärung könnten die Vorteile der räumlichen Nähe zum Nachbarland besser genutzt, Synergien erzeugt und ein Beitrag zum Wirtschaftswachstum geleistet werden.
- befürworten im Bereich des Arbeitsmarktes die **Mobilität von Grenzgängern und Arbeitskräften** und erhoffen sich durch die grenzübergreifende Verpflichtung bzw. Erklärung eine Vereinfachung der aktuellen Bedingungen und rechtlichen Hindernisse.
- sind der Meinung, dass ein gut ausgebauter **grenzüberschreitender ÖPNV** für metropolitane Grenzregionen essentiell ist. Das Beispiel des Tramausbaus zwischen Straßburg und Kehl ist kein Einzel-

1 Hinweis: Der Hersteller, Inverkehrbringer etc. erklärt gemäß EU-Verordnung 765/2008 mit der CE-Kennzeichnung, „dass das Produkt den geltenden Anforderungen genügt, die in den Harmonisierungsrechtsvorschriften der Gemeinschaft über ihre Anbringung festgelegt sind.“

fall und illustriert die Folgen unterschiedlicher Rechtssysteme dies- und jenseits der Grenze. Sie münden in hohem Personaleinsatz und zusätzlichen Kosten. Die grenzübergreifende Verpflichtung bzw. Erklärung kann hier vor allem zu günstigeren und schnelleren Lösungen verhelfen und neue Impulse im grenzüberschreitenden Schienennahverkehr geben.

- begrüßen auch den zweiten Vorschlag der Arbeitsgruppe, eine **Mehrebenen-Plattform für einen europaweiten Austausch** einzurichten. Sie kann den Austausch zwischen den Nachbarstaaten fördern und Bewusstsein schaffen für die Probleme, die auch nach zum Teil Jahrzehnte langer Kooperation noch nicht gelöst sind. Der IMeG möchte sich am Aufbau der Plattform beteiligen und bietet an, seine Erfahrungen in den Aufbauprozess einzuspeisen.
- begrüßen, dass sich Vertreter*innen der Bundesraumordnung am Weiterentwicklungsprozess des ECBC-Instruments bzw. der grenzübergreifenden Verpflichtung sowie Erklärung beteiligt haben. Sie sind zuversichtlich, dass der Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse im nationalen Kontext einen großen **Beitrag zur Umsetzung des MKRO-Leitbilds „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ der Ministerkonferenz für Raumordnung** (MKRO 2016) leistet. Das Leitbild trägt maßgeblich zur Weiterentwicklung von Metropolregionen, aber auch zur besseren Zusammenarbeit und Vernetzung von Räumen bei und erkennt an, dass regionale Strukturen und Entwicklungen in einem großräumigeren Kontext – und somit auch grenzüberschreitend – zu betrachten sind. Handlungsansätze im Leitbild sind u.a. die „Unterstützung der Metropolregionen durch eine stärkere Berücksichtigung in den nationalen und EU-Fachpolitiken und bei den EU-Strukturfonds“, die „Verstärkung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit mit den unmittelbar angrenzenden Nachbarstaaten, z.B. in der Regionalplanung“ sowie die „Unterstützung integrierter und fachübergreifender Regionalentwicklung auch durch Netzwerke und Partnerschaften auf unterschiedlichen Ebenen“. Ein zentraler Aspekt in den Leitbildern ist zudem die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit von Regionen und Teilräumen durch eine gute Anbindung und Vernetzung. Die Initiative zur Etablierung eines Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext wird von Luxemburg, Frankreich, der Großregion, dem Land Rheinland-Pfalz, der Europaministerkonferenz und der Raumordnungsministerkonferenz der Bundesrepublik Deutschland unterstützt.



(Foto: agl, Saarbrücken)

Literatur und weitere Informationen

Europäische Kommission (2018): Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext. COM/2018/373 final - 2018/0198 (COD). Zugriff: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52018PC0373> [abgerufen am 21.08.2018]

Europäische Kommission (2010): EUROPA 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Brüssel. = Mitteilung der Kommission KOM(2010) 2020 endgültig, 03.03.2010, Zugriff: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> [abgerufen am 21.08.2018]

Europäisches Parlament, Ausschuss für regionale Entwicklung (2018): Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext (COM(2018)0373 – C8-0228/2018 – 2018/0198(COD)). 29. November 2018. Zugriff: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2018-0414+0+DOC+XML+V0//DE [abgerufen am 08.01.2019]

MKRO Ministerkonferenz für Raumordnung – Geschäftsstelle (Hrsg., 2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 9. März 2016. Berlin

WG Working Group on Innovative Solutions to Cross Border obstacles (2017a): Background Report. July 2016 – July 2017. Zugriff: <http://www.espaces-transfrontaliers.org/en/news/news/news/show/finalisation-du-rapport-du-groupe-de-travail-obstacles-transfrontaliers> [abgerufen am 04.09.2017]

WG Working Group on Innovative Solutions to Cross Border obstacles (2017b): Factsheets with examples illustrating the use of the European Cross-Border Convention. July 2016 – July 2017. Zugriff: <http://www.espaces-transfrontaliers.org/en/news/news/news/show/finalisation-du-rapport-du-groupe-de-travail-obstacles-transfrontaliers> [abgerufen am 04.09.2017]

Impressum

Sprecher des IMeG

Regionalverband Mittlerer Oberrhein
Prof. Dr. Gerd Hager, Verbandsdirektor

Ministerium des Innern und für Sport
Rheinland-Pfalz
Martin Orth, Leiter Abteilung 7 – Landesplanung

Weitere Mitglieder des IMeG

Ministerium für Inneres, Bauen und Sport
des Saarlandes, Landesplanung
Region Aachen – Zweckverband
Regionalverband Südlicher Oberrhein
Regionalverband Hochrhein-Bodensee
Regionalverband Bodensee-Oberschwaben

Geschäftsstelle

agl Hartz • Saad • Wendl
Landschafts-, Stadt- und Raumplanung
www.agl-online.de

Andrea Hartz, Lydia Weber
info@metropolitane-grenzregionen.eu

16. Januar 2019