

EVTZ – Entwicklungen in der Praxis: Mehrwert und Problemlösungen

Zusammenfassung

**Diese Zusammenfassung wurde erstellt von der
METIS GmbH
Sie gibt nicht den offiziellen Standpunkt des Ausschusses der Regionen wieder.**

Mehr Informationen über die Europäische Union und den Ausschuss der Regionen finden Sie im Internet unter <http://www.europa.eu> und <http://www.cor.europa.eu>.

Katalognummer: QG-80-10-186-EN-C
ISBN: 978-92-824-2522-0
DOI: 10.2860/41298

© Europäische Union, 2010
Teilweise Vervielfältigung ist nur unter ausdrücklicher Angabe der Quelle gestattet.

Gedruckt in Belgien

Zusammenfassung

Ziel dieser Studie ist, einen Überblick über den derzeitigen Stand des Europäischen Verbundes für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) zu geben, seinen Mehrwert auf politischer Ebene und vor Ort aufzuzeigen sowie zu den Debatten über die Überarbeitung der Rechtsvorschriften und zu den laufenden Arbeiten im Bereich der Multi-Level-Governance beizutragen. Die angewendete Methode stützt sich auf eine Untersuchung von Fakten und eine Umfrage zu den gegründeten EVTZ. In der Studie wird der aktuelle Stand bezüglich der Aufnahme der Bestimmungen über den EVTZ in nationales Recht dargelegt und eine umfassende Beschreibung von zehn Fallstudien gegeben, es werden wichtige Ergebnisse, Tendenzen und Muster zusammengefasst und konkrete Empfehlungen abgegeben.

Der Vorschlag zur Einrichtung von EVTZ geht auf die politische Anerkennung der Tatsache zurück, dass eine Rechtsform benötigt wird, in deren Rahmen öffentliche und private Einrichtungen verschiedener Mitgliedstaaten zusammenarbeiten können. Besonders akut war dieses Erfordernis bei aus öffentlichen Mitteln finanzierten grenzüberschreitenden Projekten.

Fortschritte bei der Umsetzung in nationales Recht als günstige Voraussetzung für die Einrichtung neuer EVTZ

Die EVTZ-Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 wurde am 5. Juli 2006 erlassen. Die Mitgliedstaaten sollten die Bestimmungen bis zum 1. August 2007 in ihre nationalen und regionalen Rechtsvorschriften aufnehmen. Die konkreten Umsetzungsverfahren zogen sich aber länger hin als ursprünglich vorgesehen.

Inzwischen haben 23 Mitgliedstaaten den Umsetzungsprozess abgeschlossen. Eine erste Gruppe von Ländern (BG, HU, UK, GR, PT, RO) hat die Bestimmungen zu den EVTZ bereits im Jahr 2007 eingeführt. Eine zweite Gruppe (DK, EE, ES, FR, LT, PL, SK, SI) folgte 2008, und eine dritte Gruppe (CY, CZ, FI, IE, IT, LV, LU, NL, SE) schloss diesen Prozess 2009 ab. Mit Stand vom März 2010 müssen Österreich, Deutschland und Belgien ihre Umsetzungsverfahren auf Bundesebene noch abschließen, und in Malta ist die Verordnung noch nicht umgesetzt worden.

Lokale Entwicklungen: Zunehmende Vielfalt bereits gegründeter EVTZ

- Der **EVTZ Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai**, der erste EVTZ, der im Januar 2008 errichtet wurde, bildet einen Rahmen für die Zusammenarbeit grundverschiedener Behörden auf drei unterschiedlichen Verwaltungsebenen in Belgien und Frankreich. Er umfasst *de facto* ein ausgedehntes städtisches Gebiet mit einer Bevölkerung von etwa zwei Millionen. An dem EVTZ sind 145 Gemeinden, der französische Staat, eine Region und ein Departement Frankreichs, der belgische Staat, die Regionen Flandern und Wallonien sowie die Wallonische und Flämische Gemeinschaft beteiligt. Die Arbeitssprachen sind Niederländisch und Französisch. Obwohl der Hauptsitz in Frankreich ist, akzeptieren die französischen Behörden die EG-Verordnung als vorrangig anwendbares Recht. Dadurch kann Personal nach belgischem Recht beschäftigt werden. Die organisatorischen Wurzeln dieses EVTZ gehen auf eine ständige grenzüberschreitende interkommunale Konferenz (COPIT) aus dem Jahre 1991 zurück.
- Der **EVTZ Ister-Granum** umfasst 51 ungarische und 38 slowakische lokale Gebietskörperschaften der ungarisch-slowakischen Grenzregion um Esztergom. Er wurde im September 2008 als zweiter EVTZ gegründet. Seine Hauptaufgabe besteht in der Umsetzung grenzübergreifender Kooperationsprogramme und -projekte, die von der Europäischen Union kofinanziert werden. Er versteht es als seine repräsentative Aufgabe, zur Entscheidungsfindung in der EU beizutragen, und beabsichtigt die Eröffnung einer eigenen Vertretung in Brüssel.
- An dem **EVTZ Galicien-Nordportugal** sind die *Xunta de Galicia* (Regionalregierung Galiciens, Spanien) und der *Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte* (Koordinierungs- und Entwicklungsausschuss für die portugiesische Region Norte, Portugal) beteiligt. Er wurde im Oktober 2008 auf der Grundlage einer 1993 eingerichteten spanisch-portugiesischen Arbeitsgemeinschaft gegründet. Dieser EVTZ bringt Behörden verschiedener Zuständigkeitsebenen zusammen. Er hat weitreichende Befugnisse und ist in die Verwaltung und Umsetzung des operationellen Teilprogramms eingebunden.
- Der **EVTZ Amphiktyonie** wurde im Dezember 2008 eingerichtet, um eine Rechtsform für die Zusammenarbeit von 63 lokalen Gebietskörperschaften aus neun Mittelmeerländern zu schaffen, die bereits 1991 begonnen hatte. Derzeit gehören ihm 42 griechische, sieben zyprische, drei italienische und eine französische Gemeinde an. Der EVTZ beabsichtigt, seine Mitglieder-

zahl auszuweiten, und ist auch für einen Beitritt von Körperschaften aus Drittländern offen. Er hat für seine Mitglieder ein Weißbuch zu Umweltfragen, darunter auch Nachhaltigkeit und Energieeffizienz, erarbeitet.

- Der **EVTZ Karst-Bodva**, der im Februar 2009 eingetragen wurde, vereinigt lokale Gebietskörperschaften aus der Region Gömör-Torna-Karst und dem Bodva-Tal an der ungarisch-slowakischen Grenze. Er ist auf die 2001 gegründete Euroregion Kars zurückzuführen. In der Startphase hatte er einige Probleme bezüglich der Finanzierung, der Beziehungen zu benachbarten lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und deren nationalen Verwaltungen zu bewältigen. Auch wurden Probleme in Bezug auf Sprachkenntnisse berichtet.
- Der **EVTZ Duero-Douro** wurde im März 2009 gegründet. Er ging aus einer 1993 eingerichteten Arbeitsgemeinschaft an der spanisch-portugiesischen Grenze hervor. Beteiligt sind 188 lokale Gebietskörperschaften (NUTS 3), zwei Verbände, ein autonomes Organ und zwei Universitäten (ca. 120 000 Einwohner). Dieser EVTZ hatte einige Schwierigkeiten bezüglich der Förderfähigkeit in verschiedenen EU-Programmen (ausgenommen Interreg).
- Der **EVTZ Westflandern/Flandern-Dünkirchen-Opalküste** wurde Ende März 2009 eingetragen. Zu den französischen Mitgliedern gehören der französische Staat, die Region Nord-Pas de Calais, die Departements Nord und Pas-de-Calais sowie der Stadtverband Dünkirchen. Belgische Mitglieder sind der belgische Staat, die Region Flandern und die Provinz Westflandern. Der Verbund hat sich aus einer jahrzehntelangen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entwickelt, die durch Interreg-Programme vertieft worden war. Dieser EVTZ gilt als die Schmiede der Multi-Level-Governance und als Plattform zur Förderung der Interessen der Region, die er umfasst.
- Bei der Errichtung des **EVTZ Euroregion Pyrenäen-Mittelmeer** ging es vor allem um die Schaffung eines Rechtssubjekts für die Zusammenarbeit und gemeinsame Maßnahmen von zwei französischen Regionen (Midi-Pyrenäen und Languedoc-Roussillon) sowie zwei spanischen autonomen Gemeinschaften (Katalonien und die Balearen). Er wurde im August 2009 auf der Grundlage der 2004 geschaffenen Euroregion¹ eingetragen, um im Dienste von 13 Millionen Einwohnern zu handeln. Seine vier Mitglieder haben ihn zur Entwicklung und Durchführung von Programmen in verschiedenen Bereichen ermächtigt. Der EVTZ beabsichtigt, seine Interessen auf

¹

Zu der Euroregion gehört auch die spanische autonome Gemeinschaft Aragón.

verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Foren zu vertreten und zu fördern.

- Der **EVTZ Straßburg-Ortenau** wurde im Februar 2010 eingerichtet. Es sind bereits Personaleinstellungen im Gange. Mitglieder sind der französische Stadtverband Straßburg, der deutsche Landkreis Ortenau sowie die Städte Offenburg, Lahr, Kehl, Achern und Oberkirch. Dieser EVTZ zeichnet sich durch eine besonders enge wirtschaftliche Integration, die Präsenz europäischer Institutionen und bemerkenswerte Fortschritte der gesellschaftlichen Integration aus. Die Initiative zur Gründung des EVTZ wurde maßgeblich von politischen Entscheidungsträgern auf nationaler Ebene unterstützt.
- Der im April 2010 errichtete **EVTZ Krankenhaus der Cerdanya** ist ein besonders interessantes und anspruchsvolles Unterfangen, bei dem es um eine neue Form der Verwaltung eines Krankenhauses geht, das in einem grenzüberschreitenden Einzugsgebiet in einem Tal mit über 30 000 Einwohnern (17 000 auf der spanischen und 13 000 auf der französischen Seite) liegt. Als Partner sind von spanischer Seite die Regionalregierung von Katalonien sowie von französischer Seite das Gesundheitsministerium, die nationale Gesundheitsversicherung und die regionale Agentur für Krankenhäuser von Languedoc-Roussillon beteiligt.
- Der im April 2010 errichtete **EVTZ Großregion** ist das erste Beispiel eines EVTZ, der als Verwaltungsbehörde für ein grenzüberschreitendes Programm fungiert. Ausgangspunkt war die Entscheidung, ein Programm für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen vier Mitgliedstaaten aufzustellen. Es fiel nicht leicht, eine Entscheidung über die Aufgabenverteilung unter den teilnehmenden Ländern zu treffen. Deshalb wurde der EVTZ als interessante Option in Betracht gezogen.

Die Mitteilung über die Errichtung der **EVTZ ZASNET**, **ARCHIMED** und **UTTS** traf ein, als das Manuskript zu dieser Studie bereits abgeschlossen war: Der *EVTZ ZASNET* hat seinen Sitz in Bragança (PT), und seine Partner kommen aus Portugal (die Gemeindeverbände Terra Fria do Nordeste Transmontano und Terra Quente Transmontana) sowie aus Spanien (die Provinzen Zamora und Salamanca sowie die Stadt Zamora). Der EVTZ verfolgt das Ziel, die grenzüberschreitenden Beziehungen zwischen den Mitgliedern in den Bereichen Umwelt, Kultur, Tourismus und Wirtschaftsentwicklung zu vertiefen, gemeinsame Projekte umzusetzen, für das Gebiet nach außen hin zu werben und Synergien schaffen, um dortigen negativen demografischen Tendenzen in der

Region entgegenzuwirken. Der *EVZT ARCHIMED (Archipelago Mediterraneo, Mittelmeerarchipel)* wurde von der Region Sizilien (IT), der Regierung der Balearen (ES) und der Entwicklungsagentur des Bezirks Larnaka (CY) gebildet. Offizieller Sitz ist Taormina (IT). Ziel des EVTZ ist, einen stabilen Raum der Zusammenarbeit zwischen Mittelmeerinseln auf dem Staatsgebiet Italiens, Spaniens und Zyperns zu schaffen, gemeinsame Interessen gegenüber der EU zu vertreten, den Austausch unter seinen Mitgliedern zu fördern sowie Programme, Projekte und Maßnahmen im Bereich der territorialen Zusammenarbeit umzusetzen. Seine Aktivitäten werden auf den Gebieten nachhaltige Entwicklung, ländliche Entwicklung, Fischerei, Verkehr, Kultur, Tourismus, Innovation, territorialer Zusammenhalt, Energie und Einwanderung stattfinden. Integration von Partnern von außerhalb der Europäischen Union: Der *EVTZ UTTS* wurde von lokalen Gebietskörperschaften aus Ungarn, der Slowakei und Rumänien errichtet. Die vorrangigen Ziele des EVTZ sind die weitere Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und die Förderung der Konvergenzziele in dem geografischen Gebiet, das die EVTZ-Mitglieder umfasst. Als wichtigste Ziele will der EVTZ insbesondere die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften und den verschiedenen in der Grenzregion tätigen Verbänden fördern, die Lebensqualität der Bewohner des Gebiets verbessern und die regionalen Unterschiede nivellieren.

Tendenzen, Problemstellungen und Zukunftsaussichten

Die politischen Hintergrund ist für die EVTZ im Jahr 2010 anders als bei der Konzipierung, Propagierung und erfolgreichen Verabschiedung der EVTZ-Verordnung. Mit der Verabschiedung des Vertrags von Lissabon wurden der "territoriale Zusammenhalt" und der "wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt" zu den wichtigsten Zielen der Union hinzugefügt. Das Instrument des EVTZ selbst wurde zu ebendiesen Zwecken der "territorialen Zusammenarbeit" konzipiert. Die Realisierung der Vorhaben im Programmplanungszeitraum 2007-2013 der Strukturfonds ist nunmehr in vollem Gange. Dabei zeigt sich unionsweit eine steigende Tendenz hin zu regionalisierten Ansätzen bei der Programmplanung und -durchführung, wodurch sich neue Möglichkeiten für die EVTZ ergeben. Dieser Tätigkeitsbereich wird auch dank der durchgängigen Berücksichtigung der Interreg-Initiative und der Förderung der territorialen Strategien für Makroregionen (Strategie für den Ostseeraum, Strategie für den Donaauraum usw.) weiter ausgeweitet. Nicht zuletzt sollen mit der EU-2020-Strategie einige der Unzulänglichkeiten der Lissabon-Strategie angegangen werden, insbesondere bei den Durchführungsmechanismen – einem Bereich, in dem die EVTZ erhebliches Potenzial bieten.

Im Hinblick auf die makroregionalen Strategien tun sich für die EVTZ neue Möglichkeiten für eine "Vorreiterrolle" auf, um die Verpflichtung zu gemeinsamen Maßnahmen zu unterstützen und als "zielgerichteter Vektor" für das längerfristige Engagement zur gemeinsamen Umsetzung spezifischer Maßnahmen zu fungieren. Einer der größten Zusatznutzen der makroregionalen Strategien wird darin bestehen, dass bei ihnen Institutionen und Partner im Mittelpunkt stehen, um die Umsetzung vorrangiger Maßnahmen anzuleiten. Hier könnte der EVTZ - als neuer Diskussionsrahmen und ein Instrument, das für die Umsetzung verschiedener Aufgaben offen ist - als eine der Optionen diskutiert werden, um das Engagement für neue gemeinsame Aufgaben auszubauen und zu stärken.

Die Verzögerung bei der Umsetzung in nationales Recht und die Existenz weiterer Kooperationsmechanismen haben erhebliche Auswirkungen auf die lokalen und regionalen Muster von EVTZ-Initiativen und ihr Entwicklungsstadium. Dort, wo es in den Mitgliedstaaten aus verschiedenen Gründen zu größeren Verzögerungen bei der Verabschiedung der entsprechenden Vorschriften kam, hatte dies deutliche Auswirkungen auf die Zahl und das Entwicklungsstadium neuer Initiativen zur Gründung von EVTZ.

Wenn EVTZ-Initiativen über mehrere Jahre nicht in die Tat umgesetzt werden konnten, so hatte dies verschiedene Gründe: Besonders in Österreich und Italien waren Verzögerungen bei der Festlegung nationaler Verfahren ein Problem. In anderen Fällen ging die politische Unterstützung aufgrund eines politischen Wechsels nach Wahlen zurück. In den meisten analysierten Fällen stellte aber das insgesamt sehr komplizierte Verfahren der Untersuchung und effizienten Anwendung des Instruments des EVTZ eine Schwierigkeit dar.

Die errichteten EVTZ weisen eine Art "Kurvenverlauf der Zusammenarbeit" auf, angefangen von einer weniger formellen Zusammenarbeit bis hin zu einer formelleren und stärkeren Kooperation. Euroregionen, Eurodistrikte, Arbeitsgemeinschaften und weitere Arten der formellen Zusammenarbeit sind wichtige Vorläufer vieler EVTZ.

Bezüglich der Mitgliederstruktur von EVTZ dominiert insgesamt die Zusammensetzung aus einigen regionalen oder vielen lokalen Partnern, während Partner der nationalen Ebene nach wie vor ziemlich selten sind. Eine Mehrebenenstruktur der Verwaltung von EVTZ ist eher die Ausnahme als die Regel: An den meisten EVTZ sind Partner nur einer Verwaltungsebene beteiligt.

Während einige EVTZ repräsentativen Organen große Bedeutung beimessen, verfolgen manche EVTZ sogar einen stärker partizipativ ausgerichteten Ansatz: Bei einigen EVTZ sind Mechanismen einer besseren Verbindung zur Zivilgesellschaft vorgesehen (z.B. das Bürgerparlament in Ister-Granum oder eine Bürgermeisterkonferenz in der Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai). Die Entscheidungsfindung zwischen Partnern eines EVTZ stützt sich auf das Prinzip der gegenseitigen Kontrolle und des Machtausgleichs bezüglich der Personalpolitik, des Sitzes und der Sprachenregelung im EVTZ.

Die meisten der gegründeten EVTZ beschäftigen noch kein Personal, meist ist dies aber in naher Zukunft vorgesehen. Dies ist auf das Budget der EVTZ und die unterschiedlichen nationalen arbeitsrechtlichen Vorschriften zurückzuführen.

In allen EVTZ ist gemäß Artikel 11 der Verordnung 1082/2006 ein jährlicher Haushaltsplan aufgestellt worden, während Mehrjahreshaushaltspläne nach wie vor eher die Ausnahme zu sein scheinen. Dies ist aber wichtig, um Personal für einen EVTZ beschäftigen zu können. Einige EVTZ haben ein spezielles Budget für Öffentlichkeitsarbeit vorgesehen.

Empfehlungen für eine Überarbeitung der Verordnung 1082/2006

a) Mitgliedschaft

- Förderung der Beteiligung von Drittländern an den EVTZ durch deren Aufnahme in Artikel 1 und 3 (Natur und Zusammensetzung) sowie durch Herstellung von Verbindungen zu der Verordnung über das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) und der Verordnung über das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI).
- Eingehendere Untersuchung der Möglichkeit einer Beteiligung privater Einrichtungen (Artikel 3 der Verordnung 1082/2006) unter bestimmten Voraussetzungen.

b) Rolle der Mitgliedstaaten

- Stärkere Nutzung und größerer Spielraum bestehender EVTZ bezüglich des anwendbaren Rechts (Artikel 2) durch anschauliche Erläuterungen bezüglich der Auswirkungen ihrer in Artikel 1 der Verordnung festgelegten rechtlichen Stellung.
- Betonung, dass die Einhaltung der in der Verordnung angegebenen Frist von drei Monaten für die Entscheidung über einen Antrag auf Gründung eines EVTZ wichtig ist (Artikel 4).
- Bereitstellung von Ausbildung und technischer Hilfe für die zuständigen Behörden.
- Erwägung einer weiteren Harmonisierung der EVTZ-Verordnung mit Blick auf Erreichung eines öffentlichen Status aller EVTZ in allen Mitgliedstaaten.
- Vermeidung eines doppelten Kontrollsystems öffentlicher Mittel (Artikel 6) durch entsprechende Beratung der zuständigen Behörden.

c) Aufgaben und Auftrag

- Vermeidung einer zu engen oder irreführenden Auslegung der "Aufgaben" eines EVTZ durch Ändern des Wortlauts von Artikel 7 Absatz 3.
- Unterstützung der Aufnahme von "ländlicher Entwicklung" als potenzielle Aufgabe durch eine weiter gefasste Formulierung von Artikel 7 Absatz 3.

- Präzisierung, dass die EVTZ *de jure* für die Teilnahme an allen EU-Förderprogrammen in Frage kommen, ohne dass sie zusätzliche Partner benötigen.
- Weiterführende Hinweise zu Artikel 7 Absatz 4 bezüglich des Ausschlusses der "Polizei- und Regelungsbefugnis oder der Befugnisse und Verpflichtungen in den Bereichen Justiz und Außenpolitik".

d) Rechtsform

- Klare inhaltliche Abgrenzung zwischen Übereinkunft und Satzung durch Überarbeitung der Artikel 8 (Übereinkunft) und Artikel 9 (Satzung) oder die Erwägung, einen der beiden Artikel zu streichen.
 - Erleichterung der Beschäftigung von Personal durch Untersuchung der Möglichkeit, einen über nationale Vorschriften hinausgehenden Beschäftigungsstatus zu schaffen.
 - Weiterführende Hinweise für die Einrichtung von EVTZ bezüglich Artikel 10 (Aufbau des EVTZ) mit Blick auf die Förderung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der partizipativen Demokratie.
 - Weitere Erläuterung oder Überarbeitung von Artikel 10 Absatz 3 in Bezug auf die Haftung von EVTZ für Handlungen "auch dann, wenn solche Handlungen nicht zu den Aufgaben des EVTZ gehören".
 - Weiterführende Hinweise für die Einrichtung von EVTZ in Bezug auf Artikel 11 (Haushalt) und dessen praktische Auswirkungen auf die Beschäftigung von Personal.
 - Weiterführende Hinweise zu Artikel 13 (Öffentliches Interesse) im Hinblick auf die Erläuterung von Auslegungen durch den Europäischen Gerichtshof.
-