



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 29.7.2011
KOM(2011) 462 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**
**Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 über den Europäischen Verbund für
territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)**

{SEK(2011) 981 endgültig}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)

1 EINLEITUNG

Artikel 175 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union¹, insbesondere der dritte Unterabsatz², bildet die Rechtsgrundlage für den Erlass der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)³ (EVTZ-Verordnung), die am 1. August 2006 in Kraft trat und seit dem 1. August 2007 vollständig gilt. Diese Verordnung eröffnete eine neue Perspektive im Bereich der Zusammenarbeit und ermöglichte die Schaffung eines neuen europäischen Instruments, das eine rechtliche Struktur für eine bessere Zusammenarbeit zwischen nationalen, regionalen und lokalen Behörden und anderen Einrichtungen des öffentlichen Rechts in verschiedenen Ländern bietet, insbesondere im Rahmen des kohäsionspolitischen Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (ETZ).

Das EVTZ-Instrument soll den Zusammenhalt in der Union stärken, indem es die territoriale Zusammenarbeit erleichtert und die damit verbundenen praktischen Schwierigkeiten durch die Einführung einer Rechtsform vermindert, die zu mehr Rechtssicherheit und Stabilität von Kooperationsinitiativen beiträgt.

Mit dem vorliegenden Dokument kommt die Kommission ihrer Verpflichtung nach, dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 1. August 2011 einen Bericht über die Anwendung der Verordnung sowie gegebenenfalls Vorschläge für Änderungen vorzulegen (Artikel 17). Anmerkung: Soweit nicht anders angegeben, entstammen alle zitierten Artikel der EVTZ-Verordnung.

2 ZWECK DES EVTZ-INSTRUMENTS

Die Mitgliedstaaten und insbesondere die regionalen und lokalen Behörden stießen bei ihren Bemühungen, Programme für die territoriale Zusammenarbeit durchzuführen, auf ernsthafte Schwierigkeiten aufgrund abweichender nationaler Rechtsvorschriften und Verfahren und der gestiegenen Anzahl von Land- und Seegrenzen in der Union nach ihren Erweiterungen von 2004 und 2007.

Die vorhandenen Instrumente für die Zusammenarbeit in der Europäischen Union, wie die Europäische wirtschaftliche Interessenvereinigung, sind hauptsächlich auf die

¹ Ersetzt Artikel 159 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

² „Falls sich spezifische Aktionen außerhalb der Fonds und unbeschadet der im Rahmen der anderen Politiken der Gemeinschaft beschlossenen Maßnahmen als erforderlich erweisen, so können sie vom Rat gemäß dem Verfahren des Artikels 251 nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen beschlossen werden.“

³ ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 19.

Zusammenarbeit zwischen Wirtschaftspartnern⁴ und weniger auf Behörden ausgerichtet. Außerdem wurden die vom Europarat vorgeschlagenen Strukturen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen regionalen und lokalen Behörden nicht in der gesamten Europäischen Union übernommen.

In diesem Kontext wurde der EVTZ auf europäischer Ebene als ein Rechtsinstrument geschaffen, das zur territorialen Zusammenarbeit über Ländergrenzen hinweg beiträgt, indem es eine unmittelbar anwendbare und dauerhafte europäische Grundlage für die entsprechenden Maßnahmen bildet. Alle Mitgliedstaaten wenden die EVTZ-Verordnung in vollem Umfang an. Die Gründung eines EVTZ ist optional und die EVTZ-Verordnung hindert Einrichtungen nicht daran, sich frei für andere Formen oder Strukturen der territorialen Zusammenarbeit mit oder ohne Rechtspersönlichkeit zu entscheiden.

Mit der Schaffung des EVTZ sollte die territoriale Zusammenarbeit strategischer, aber gleichzeitig auch flexibler und einfacher gestaltet werden. Ein EVTZ sollte die Schwierigkeiten mindern, auf die Mitgliedstaaten und insbesondere regionale und lokale Behörden bei der Durchführung und Verwaltung von Kooperationsmaßnahmen angesichts abweichender nationaler Rechtsvorschriften und Verfahren treffen.

3 ANWENDUNG DER EVTZ-VERORDNUNG

Zur Zusammenstellung der erforderlichen Daten über die praktische Anwendung des EVTZ hat die Generaldirektion Regionalpolitik der Europäischen Kommission eine informelle Sitzung mit den Experten einzelner Mitgliedstaaten (Hochrangige Gruppe zur zukünftigen Kohäsionspolitik) organisiert, Vertreter des Europäischen Parlaments konsultiert und insbesondere eng mit dem Ausschuss der Regionen zusammengearbeitet.

Im Jahr 2010 haben die Europäische Kommission und der Ausschuss der Regionen gemeinsam mit den Ratspräsidenten der Europäischen Union 2010-2011 (Spanien-Belgien-Ungarn) und dem Programm INTERACT eine breite Konsultation von Mitgliedstaaten, regionalen und lokalen Behörden und anderen Stakeholdern zur Funktion und zum Mehrwert des EVTZ-Instruments durchgeführt.⁵

3.1 Rolle der europäischen Institutionen und der beratenden Gremien

3.1.1 Europäische Kommission

Die Kommission hat stets die Bedeutung wirksamer Verwaltungsstrukturen für die Gewährleistung des territorialen Zusammenhalts betont.⁶ Außerdem hat die Kommission aktiv an Konferenzen und Gesprächen teilgenommen, die von den Ratspräsidenten, dem Ausschuss der Regionen, von EVTZ und von anderen Stakeholdern organisiert wurden.

⁴ „Andere juristische Einheiten des öffentlichen oder des Privatrechts, die nach dem Recht eines Mitgliedstaats gegründet worden sind,“ können auch Mitglieder einer Vereinigung sein (Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 2137/85), darunter lokale Behörden und Handelskammern. Dies gilt jedoch nur, wenn ihre Tätigkeit wirtschaftlicher Natur ist.

⁵ Ergebnisse veröffentlicht in den *Schlussfolgerungen des Ausschusses der Regionen zur gemeinsamen Konsultation – Überprüfung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit*, Ausschuss der Regionen, 2010
http://www.cor.europa.eu/COR_cms/ui/ViewDocument.aspx?contentid=366960dd-3c03-4efa-9230-665455fa6bb5.

⁶ Zweiter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (KOM(2003) 34 endg. vom 30.1.2003, S. 5.

Die Kommission leistet Unterstützung sowohl auf direktem Wege – durch Konferenzen und Networking-Veranstaltungen, durch bilaterale Kontakte mit einigen Mitgliedstaaten und Stakeholdern – sowie über INTERACT, ein Programm für den Austausch von Erfahrungen im Bereich der europäischen territorialen Zusammenarbeit. Außerdem stehen die EVTZ nun regelmäßig auf der Tagesordnung bei den Open Days, die jährlich von der Kommission und dem Ausschuss der Regionen veranstaltet werden.

3.1.2 *Europäisches Parlament*

Das Europäische Parlament hat ein reges Interesse an EVTZ gezeigt. Der Initiativbericht „über Ziel 3: eine Herausforderung für die territoriale Zusammenarbeit – die künftige Agenda für die grenzübergreifende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit“⁷ wurde 2011 angenommen. Dort wird zum EVTZ festgestellt, dass „dieses Instrument zufriedenstellend funktioniert“ und „den Bedürfnissen der regionalen und lokalen Behörden nach strukturierter Zusammenarbeit in finanzieller Hinsicht sowie in Bezug auf den rechtlichen Status und die Governance auf mehreren Ebenen gerecht wird“. Außerdem wird in branchenspezifischen Berichten, zum Beispiel zu den Themen Sport⁸ und Gesundheitsversorgung⁹ die Förderung und Nutzung von EVTZ für grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit befürwortet.

3.1.3 *Ausschuss der Regionen*

Der Ausschuss der Regionen ist laut Vertrag ein Hauptpartner der Kommission, insbesondere bei Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Der Ausschuss hat in den Jahren 2008¹⁰ und 2011¹¹ Stellungnahmen zu EVTZ verabschiedet, in denen er sich verpflichtet hat, EVTZ zu unterstützen, und gleichzeitig rechtliche Änderungen forderte, die die Gründung und die Arbeit von EVTZ erleichtern sollten. Außerdem ist der Ausschuss der Auffassung, „dass die EVTZ auch als „Laboratorien“ für eine Multi-Level-Governance interessante Perspektiven bieten“.

3.2 **Anwendung der EVTZ-Verordnung durch die Mitgliedstaaten**

Die Mitgliedstaaten müssen Vorkehrungen treffen, die geeignet sind, eine wirksame Anwendung der EVTZ-Verordnung zu gewährleisten. Die entsprechende Frist verstrich am 1. August 2007, und das Arbeitspapier der Dienststellen, das diesen Bericht begleitet, enthält ausführliche Informationen zu den Angaben, die die Mitgliedstaaten der Kommission übermittelt haben.¹²

⁷ Berichtsentwurf (2010/2155(INI)), Ausschuss für regionale Entwicklung, Berichterstatterin: Marie-Thérèse Sanchez-Schmid, Juni 2011.

⁸ „Weißbuch Sport“ - Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Mai 2008 zum Weißbuch Sport (2007/2261(INI)), Ziffer 83, ABl. C 271E vom 12.11.2009, S. 51.

⁹ Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. April 2009 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung (KOM(2008) 414 – C6-0257/2008-2008/0142 (COD)), Änderungsantrag 102.

¹⁰ Stellungnahme des Ausschusses der Regionen „Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit: ein neuer Anstoß für die territoriale Zusammenarbeit in Europa“ (CdR 308/2007fin), Berichterstatterin: Mercedes Bresso.

¹¹ Initiativstellungnahme des Ausschusses der Regionen „Neue Perspektiven für die Überprüfung der EVTZ-Verordnung“ (CdR 100/2010fin), Berichterstatter: Alberto Núñez Feijóo.

¹² Siehe Abschnitt 2 des Arbeitspapiers der Dienststellen.

Zwar haben mittlerweile alle Mitgliedstaaten die Kommission über die Maßnahmen informiert, die sie getroffen haben oder treffen werden, um ihre nationalen Vorschriften mit der Verordnung in Einklang zu bringen, doch taten einige Mitgliedstaaten dies mit erheblicher Verspätung. Diese zeitlichen Verschiebungen haben oft zu Schwierigkeiten bei der Genehmigung von Anträgen für spezifische EVTZ beigetragen.

3.3 Anzahl und Bandbreite von EVTZ

In Artikel 5 heißt es: „Die Mitglieder unterrichten die betroffenen Mitgliedstaaten und den Ausschuss der Regionen über die Übereinkunft und die Registrierung und/oder die Veröffentlichung der Satzung“. Auf dieser Grundlage führt der Ausschuss der Regionen ein informelles Verzeichnis von EVTZ:

Gründung von EVTZ (Stand: 31. März 2011)¹³

Jahr	EVTZ-Gründungen	Insgesamt
2008	4	4
2009	6	10
2010	6	16
In Vorbereitung	21	

Dazu Artikel 7: „Der EVTZ handelt innerhalb der Grenzen der ihm übertragenen Aufgaben, die auf die Erleichterung und Förderung der territorialen Zusammenarbeit zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts beschränkt sind“. Dabei „sind die Aufgaben des EVTZ vornehmlich auf die Umsetzung der Programme oder Projekte für territoriale Zusammenarbeit beschränkt, die durch (die Kohäsionspolitik) kofinanziert werden. Der EVTZ kann sonstige spezifische Maßnahmen territorialer Zusammenarbeit zwischen seinen Mitgliedern (...) mit oder ohne finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft durchführen“.

Ergänzend zur EVTZ-Verordnung heißt es in Artikel 18 der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 (EFRE-Verordnung)¹⁴: „Die Mitgliedstaaten, die sich an einem operationellen Programm im Rahmen des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ beteiligen, können auf den [EVTZ] zurückgreifen, um die Verantwortung für die Durchführung des operationellen Programms an diesen Verbund zu delegieren, indem sie ihm die Aufgaben der Verwaltungsbehörde und des gemeinsamen technischen Sekretariats übertragen.“ Von den 16 bis zum 31. März 2011 gegründeten EVTZ wurde einer eigens eingerichtet, um ein ETZ-Programm durchzuführen und zu verwalten, ein weiterer EVTZ dient hauptsächlich der Durchführung eines im Rahmen der Kohäsionspolitik finanzierten Projekts, und der Rest befasst sich mit anderen Maßnahmen der territorialen Zusammenarbeit, wozu auch im Rahmen der ETZ bezuschusste Projekte gehören können.¹⁵

¹³ Quelle: Ausschuss der Regionen. Vollständige Liste in Abschnitt 3 des Arbeitspapiers der Dienststellen.

¹⁴ ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 1.

¹⁵ Quelle: Bericht des Ausschusses der Regionen.

4 EVTZ IN DER PRAXIS

4.1 Motive für die Gründung und weitere Entwicklung eines EVTZ

Ein EVTZ bietet einen kohärenten Hintergrund für die Zusammenarbeit zwischen lokalen, regionalen und nationalen Behörden und anderen öffentlichen Einrichtungen. Die EVTZ-Verordnung schafft einen formalen Rahmen für die bestehende Zusammenarbeit mit mehr Rechtssicherheit, einer offizielleren Grundlage und einer solideren institutionellen Struktur. Ein EVTZ trägt zu einem besseren Dialog zwischen den Mitgliedstaaten und anderen Behörden bei und bildet eine geeignete Struktur für langfristige territoriale Zusammenarbeit.

Das Instrument der EVTZ-Verordnung ermöglicht eine breit angelegte Partnerschaft, wirkliche Interventionskapazitäten über Grenzen hinweg und eine große Bandbreite an Maßnahmen in allen drei Bereichen der Zusammenarbeit: grenzüberschreitend, transnational und interregional. Es vereinfacht die zuvor sehr heterogenen rechtlichen Rahmenbedingungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der EU und schafft einen geeigneten Rechtsrahmen für transnationale und interregionale Zusammenarbeit¹⁶, auch wenn für spezifische Fragen formale oder informelle Ad-hoc-Lösungen gefunden werden mussten.

Hinter der Gründung eines EVTZ steht häufig das Bestreben, eine sichtbare und dauerhafte Struktur der grenzüberschreitenden oder territorialen Zusammenarbeit einzurichten, gemeinsame Wachstumsstrategien zu entwerfen, Skaleneffekte zu nutzen sowie gemeinsame Projekte, Infrastrukturen oder Umweltressourcen zu verwalten. Berichte von Mitgliedstaaten, regionalen und lokalen Behörden und EVTZ zeigen, dass die Entscheidung, einen EVTZ zu gründen, oft von der Vorgeschichte der Zusammenarbeit zwischen den Partnern abhängt. Die Partner betonten, dass die EVTZ gegründet wurden, um die Herausforderungen einer Zusammenarbeit besser bewältigen zu können: Das Erzielen einer Einigung über die Rolle und die Aufgaben des EVTZ ist demnach ein wichtiger Teil des Prozesses. Einige der bestehenden EVTZ beabsichtigten, die Anzahl ihrer Mitglieder zu erhöhen; die Gründung eines EVTZ ist also nicht unbedingt ein einmaliger Vorgang, sondern unter Umständen eine Etappe in einem fortlaufenden Prozess.

4.2 Praktische Schwierigkeiten bei der Anwendung der EVTZ-Verordnung

Ausgehend von den Erkenntnissen, die in Gesprächen mit Beteiligten gewonnen wurden, ließen sich verschiedene Probleme bei der Anwendung der EVTZ-Verordnung ermitteln, und zwar sowohl im Zusammenhang mit der Gründung als auch mit der Funktionsweise von EVTZ. Die Reaktionen bestehender EVTZ auf das Instrument waren positiv, doch wird das Potenzial bislang nur sehr unzureichend genutzt.

Wie oben erläutert, führten Verzögerungen bei der Annahme nationaler Vorschriften dazu, dass zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Vorschriften die ETZ-Programme bereits erarbeitet und wichtige Entscheidungen über die Durchführungsstrukturen bereits getroffen waren. Außerdem kann die Tatsache, dass das EVTZ-Instrument völlig neu war, Mitgliedstaaten und Verwaltungsbehörden davon abgehalten haben, dieses Instrument formal für die Durchführung der Kooperationsprogramme einzusetzen.

¹⁶ *INTERREG III Gemeinschaftsinitiative (2000-2006) - Ex-Post-Bewertung. Schlussbericht (Nr. 2008.CE.16.0.AT.016)* von Panteia and Partners, Mai 2010, S. 165.

Zeitraubende und komplexe Verfahren werden am häufigsten als negative Faktoren bei der Gründung eines EVTZ genannt. Einige EVTZ beklagten ein unzureichendes Wissen über das Instrument bei nationalen Behörden und Dienststellen der Kommission, wenn sie praktische Informationen oder Unterstützung anforderten. Offenbar ist die Einhaltung der Dreimonatsfrist für eine Entscheidung eines Mitgliedstaats über einen Antrag auf Gründung eines EVTZ, wie sie in Artikel 4 festgelegt ist, eher die Ausnahme als die Regel.

4.2.1 Gründung eines EVTZ

Die rechtlichen Schwierigkeiten bei der Gründung eines EVTZ, die zumeist auf einem Eindruck der Unvereinbarkeit nationaler Bestimmungen und einem Mangel an Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten beruhen, zählen zu den Haupthindernissen, die Interessenten von der Gründung eines EVTZ abhalten. Die Heterogenität von grenzüberschreitenden Strukturen, lokalen und regionalen Behörden und Vereinigungen verdeutlicht die Notwendigkeit eines Instruments wie des EVTZ. Gleichzeitig führt diese Vielfalt zu großen Problemen bei der Nutzung eines einheitlichen Modells, das allen unterschiedlichen Bedürfnissen gerecht wird.

Ein Aspekt, der der Gründung von EVTZ im Wege steht, ist der uneinheitliche Status lokaler und regionaler Einrichtungen in den einzelnen Mitgliedstaaten. Eine Aufgabe, die auf einer Seite der Grenze in die Zuständigkeit regionaler oder lokaler Stellen fällt, kann auf der anderen Seite als nationale Aufgabe wahrgenommen werden.

Des Weiteren ermöglicht die EVTZ-Verordnung den Mitgliedstaaten unterschiedliche Entscheidungen bei der nationalen Anwendung, was zu Abweichungen in Fragen beschränkter oder unbegrenzter Haftung führt. In zwei benachbarten Staaten können ganz unterschiedliche Vorschriften gelten. Bei den Verhandlungen zur EVTZ-Verordnung gaben einige Mitgliedstaaten an, ihr nationales Recht lasse nicht zu, dass lokale Behörden Mitglieder einer juristischen Person mit unbegrenzter Haftung werden. Daher musste Artikel 12 eingeführt werden.

Unklarheit für bestehende und geplante EVTZ gibt es auch bei der Mitgliedschaft von Drittländern und deren regionalen und lokalen Einrichtungen. Laut Artikel 3 müssen die Mitglieder eines EVTZ Mitgliedstaaten, regionale oder lokale Gebietskörperschaften oder Einrichtungen des öffentlichen Rechts bzw. Verbände aus mindestens zwei Mitgliedstaaten sein. In einigen Fällen betrachten es die Mitglieder oder die künftigen Mitglieder jedoch als vorteilhaft, auch Mitglieder aus einem Drittland aufzunehmen oder gar einen EVTZ zwischen Regionen und lokalen Gebietskörperschaften eines Mitgliedstaats und eines Drittlands zu bilden. Dies bringt Schwierigkeiten auf politischer Ebene mit sich und wirft im zweiten Fall die Frage auf, auf welcher Rechtsgrundlage ein EVTZ zwischen Mitgliedern aus nur einem Mitgliedstaat und einem Drittland gegründet werden könnte.

Einige der gemeldeten Schwierigkeiten resultieren offenbar aus einer mangelnden Detailkenntnis der EVTZ-Verordnung. So gab es beispielsweise Unsicherheit bei der Frage, was in der Übereinkunft und was in der Satzung eines EVTZ enthalten sein muss. Auch die fälschliche Annahme, dass private Einrichtungen nicht an einem EVTZ beteiligt sein können, hat einige Vorhaben behindert. Tatsächlich können private Einrichtungen, die als Vertragspartner im Sinne der öffentlichen Auftragsvergabe betrachtet werden, Mitglieder eines EVTZ werden (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d). Es besteht allerdings eine Nachfrage danach, diese Möglichkeit noch auszuweiten. Schließlich haben einige Stakeholder

Verzögerungen bei dem Verfahren zur Veröffentlichung von EVTZ gemeldet, was einen möglichen Bedarf an Klärung und Verbesserung des Meldeverfahrens andeutet.

4.2.2 Betrieb eines EVTZ

Etablierte EVTZ berichten beinahe einhellig, dass der Nutzen des Verbunds deutlich wird, sobald die Hindernisse im Zusammenhang mit der Gründung überwunden sind. Die Gründung einer Rechtsperson mit einem Mandat auf beiden Seiten einer Grenze kann die Bereitstellung öffentlicher Verkehrsmittel oder Versorgungsleistungen sowie die Schaffung einer umfassenden Strategie für die Entwicklung einer Region im Rahmen von Europa 2020 deutlich vereinfachen.

Die Existenz eines EVTZ räumt jedoch nicht alle Probleme aus, die bei grenzüberschreitenden Operationen auftreten können. Verschiedene Mitgliedstaaten oder gar verschiedene Behörden innerhalb eines Mitgliedstaats können Rechtsvorschriften unterschiedlich auslegen und abweichende Verfahren einführen.

Ein größeres Problem sehen die Stakeholder bei den Arbeitsverträgen, obwohl Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe d vorschreibt, dass die Satzung eines EVTZ Vereinbarungen hinsichtlich der Arbeitsweise des EVTZ, insbesondere in Bezug auf die Personalverwaltung, die Einstellungsverfahren und die Gestaltung der Arbeitsverträge, enthalten muss. Daher sollte nach Ansicht der Kommission in den Satzungen angegeben werden, welches Recht für die Arbeitsverträge gilt, beispielsweise das Recht des Sitzes des eingetragenen Verbunds oder der Ort, an dem sich andere satzungsgemäße Organe des EVTZ befinden und ihre Tätigkeit ausführen. Ansonsten gilt laut Artikel 2 der EVTZ-Verordnung: „Ist nach Gemeinschaftsrecht oder internationalem Privatrecht festzulegen, welches Recht auf die Handlungen eines EVTZ Anwendung findet, so wird der EVTZ als Körperschaft des Mitgliedstaats behandelt, in dem er seinen Sitz hat.“

Weder die EVTZ-Verordnung noch die einschlägigen EU-Richtlinien bieten eine Lösung für den Fall, dass eine öffentliche Einrichtung wie ein EVTZ als öffentlicher Auftraggeber Tätigkeiten oder Dienstleistungen in einem anderen als dem Mitgliedstaat vergibt, in dem sie registriert ist. Dennoch müssen bestehende EVTZ Aufträge in mehr als einem Mitgliedstaat vergeben, weil die von einem EVTZ durchgeführten Tätigkeiten verschiedene Länder betreffen. Es wurde angeregt, diese Frage in der EVTZ-Verordnung zu regeln.

Mehr Bekanntheit würde die EVTZ in die Lage versetzen, den Aufbau von Netzwerken zu fördern und den Austausch von Erfahrungen zu ermöglichen. Die Dienststellen der Kommission haben EVTZ nicht immer zur Teilnahme an ihren Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen zugelassen. In ähnlicher Weise war auch nationalen Behörden nicht immer bewusst, welche Kapazitäten und welche Rechtsform EVTZ haben.

Das langwierige Verfahren zur Gründung eines EVTZ verhindert oft eine spätere Anpassung der Übereinkunft oder der Satzung, auch wenn veränderte Umstände dies erfordern. Die derzeit geltende EVTZ-Verordnung ermöglicht jedoch kein vereinfachtes Konzept zur Änderung der Übereinkunft und der Satzung, insbesondere im Hinblick auf die Aufnahme neuer Mitglieder in einen bestehenden EVTZ.

4.3 Beispiele bestehender EVTZ

Die Bandbreite von Tätigkeiten, die derzeit von EVTZ wahrgenommen werden, ist sehr weit gefächert und reicht von der gemeinsamen Verwaltung natürlicher Ressourcen über den

verbesserten Zugang zu grenzüberschreitenden Verkehrssystemen und die Verwaltung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (wie Gesundheitsversorgung oder Bildung) bis zu sonstigen territorialen Fragen. Viele EVTZ beabsichtigen, im Einklang mit der Strategie Europa 2020 Strategien für Wachstum und nachhaltige Entwicklung einzuführen und damit zur vollen Entwicklung der betreffenden Gebiete beizutragen.

In vielen Fällen gehen die EVTZ-Tätigkeiten über die Durchführung von Kooperationsprogrammen und Projekten im Rahmen der Kohäsionspolitik hinaus, die in der EVTZ-Verordnung als wichtigste Aufgaben genannt werden. Einige dieser EVTZ haben nun allerdings Projekte für eine Förderung durch die ETZ- oder andere EU-Programme vorgeschlagen.

Die Möglichkeit, als Verwaltungsbehörde oder gemeinsames technisches Sekretariat im Rahmen der europäischen Kooperationsprogramme aufzutreten, wird von den bestehenden EVTZ zwar begrüßt, bislang jedoch nur vom EVTZ *Großregion* genutzt. Dies mag mit den zeitlichen Einschränkungen bei der Annahme der EVTZ-Verordnung und der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zusammenhängen, ihre eigenen nationalen Bestimmungen zur Durchführung der EVTZ-Verordnung zu schaffen.

EVTZ *Großregion*

Dieser nach französischem Recht gegründete EVTZ mit Sitz in Metz wurde im April 2010 vom Großherzogtum Luxemburg, den Regionen *Wallonien* (Belgien) und *Lothringen* (Frankreich) sowie den deutschen Bundesländern *Rheinland-Pfalz* und *Saarland* eingerichtet. Dieser EVTZ ist der einzige, der als Verwaltungsbehörde für ein grenzüberschreitendes ETZ-Kooperationsprogramm auftritt, das den Großteil der genannten Regionen betrifft. Das gemeinsame technische Sekretariat ist als Verein organisiert und hat seinen Sitz in Luxemburg. Dieser EVTZ wird im Rahmen der technischen Unterstützung des ETZ-Programms finanziert und fungiert als Verwaltungsbehörde des gleichnamigen ETZ-Programms.

EVTZ Hospital de la Cerdanya

Dieser im April 2010 gegründete EVTZ ist eine innovative Lösung, die durch die Einrichtung eines Krankenhauses einen direkten Nutzen für die Bevölkerung des grenzüberschreitenden Einzugsbereichs zwischen Spanien und Frankreich mit über 30 000 Einwohnern herstellt. Die Partner des EVTZ sind die katalonische Regierung und das französische Gesundheitsministerium, die nationale Krankenversicherung und die regionale Agentur der Krankenhäuser im *Languedoc-Roussillon*. Angesichts des Investitionsvolumens und der jährlichen Beiträge ist dieser EVTZ mit Abstand das größte Unterfangen aller EVTZ. Das Projekt leistet Pionierarbeit in einem Bereich, der in der gesamten EU äußerst wichtig ist, indem es schrittweise die Zusammenarbeit und die Harmonisierung im Bereich der Gesundheitsversorgung unter den Mitgliedstaaten erhöht.

EVTZ Ister Granum

Das EVTZ **Ister Granum** wurde im Juli 2008 als zweiter EVTZ innerhalb der EU in der ungarisch-slowakischen Grenzregion gegründet. Hintergrund ist die Entwicklung der Zusammenarbeit rund um die Brücke zwischen Esztergom und

Štúrovo (Parkany). Heute sind 51 ungarische und 38 slowakische lokale Behörden der Euroregion Mitglieder. Dank starker politischer Unterstützung und einer aktiven Euroregion konnte der EVTZ rasch gegründet werden, hauptsächlich auf der Grundlage des gebilligten Entwicklungsprogramms, das derzeit vom EVTZ durchgeführt wird. Eine Hauptaufgabe ist die Erarbeitung von Anträgen zur Finanzierung aus den ETZ-Programmen Ungarn-Slowakei und Südosteuropa.

Mit der steigenden Anzahl von EVTZ wurde deutlich, dass, wenn auch jeder EVTZ sich seiner spezifischen Situation anpasst, doch ein klarer Trend zur Betonung der strategischen Aspekte der Zusammenarbeit zu beobachten ist.

EVTZ Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai

Der im Januar 2008 gegründete erste EVTZ Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai umfasst 145 Städte und Gemeinden sowie regionale und nationale Behörden. Die Region hat langjährige Erfahrungen mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (seit 1991). Sie umfasst einen großen städtischen Ballungsraum mit einer Bevölkerung von etwa 2 Millionen Menschen. Das wichtigste Ziel ist die Stärkung des inneren Zusammenhalts in der grenzüberschreitenden Ballungsraum durch die Förderung der Zusammenarbeit und die Umsetzung von Projekten entsprechend der gemeinsamen Entwicklungsstrategie. Der Mehrwert ist ein verbesserter Koordinierungsprozess, der sich auf den deutlichen Willen aller Stakeholder und eine langjährige Geschichte der Zusammenarbeit stützt.

5 VORSCHLÄGE UND VERBESSERUNGEN

Nach Ansicht der Kommission sollte das EVTZ-Instrument so einfach und so wenig einschränkend wie möglich gehalten werden, damit die einzelnen EVTZ ihre Form und Arbeitsweise entsprechend den Aufgaben gestalten können, die sie in ihrem speziellen Umfeld wahrnehmen müssen.

Damit sichergestellt ist, dass dieser flexible Ansatz keine Verzögerungen bei der Durchführung nach sich zieht, sollten die Verfahren zur Genehmigung vorgeschlagener EVTZ deutlich verbessert werden. Die Kommission plant daher eine begrenzte Anzahl gezielter Verbesserungen der Verordnung und des breiteren Rahmens.

5.1 Änderungen an der EVTZ-Verordnung

Ein EVTZ bietet ein wertvolles Instrumentarium, das mehr und mehr Akzeptanz findet. Dennoch deuten die schleppende Annahme des Instruments und einige Schwierigkeiten bei der praktischen Durchführung darauf hin, dass Verbesserungen möglich und notwendig sind. Die Kommission plant daher eine Reihe von Änderungen der EVTZ-Verordnung. Diese werden keine Änderungen der Aufgaben bestehender EVTZ erfordern, sondern einerseits die Wortwahl dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union anpassen und sich andererseits auf die Vereinfachung und Beschleunigung des Gründungsverfahrens und der Durchführung konzentrieren. So könnte beispielsweise ein EVTZ zwischen öffentlichen Einrichtungen von nur einem Mitgliedstaat und Nichtmitgliedstaaten zugelassen werden, wenn der Geltungsbereich des Rechtsaktes erweitert würde. Ein System der stillschweigenden Zustimmung, das die Gründung von EVTZ ermöglichen würde, falls von staatlichen Behörden nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums begründeten Einwände vorgebracht würden, könnte die derzeit geltende Vorschrift einer Reaktion binnen drei Monaten ersetzen.

Der Zweck eines EVTZ könnte erweitert werden, so dass Strategien sowie die Planung und Verwaltung regionaler und lokaler Belange gemäß der EU-Politik aufgenommen werden könnten. Schließlich – als letzte Anregung in diesem Abschnitt – könnte das durch EU-Recht eingeführte, auf einer Versicherung basierende Konzept für ein anderes Rechtsinstrument¹⁷ auch das Problem der Gründung von EVTZ mit beschränkter Haftung, die in einigen Mitgliedstaaten – aber nicht unbedingt in benachbarten Mitgliedstaaten – erlaubt ist, lösen.

5.2 Mögliche Klarstellungen

Die Erfahrung zeigt, dass die EVTZ-Verordnung bisweilen nicht richtig verstanden wurde. Die Kommission wird sich bemühen, deutlicher zu machen, dass die Vereinbarung zur Gründung eines EVTZ eindeutig angeben muss, nach welchem Recht dieser EVTZ agieren soll, einschließlich möglicher Ausnahmen. Es muss deutlich werden, dass private Einrichtungen, die den Regeln für die öffentliche Auftragsvergabe unterliegen, Mitglieder von EVTZ werden können und dass die Satzung, die die Arbeitsweise eines EVTZ regelt, die Bestimmungen, nach denen der EVTZ arbeitet, deutlich nennen muss, z. B. für Arbeitsverträge anwendbares nationales Recht.

5.3 Verbesserungen im Zusammenhang mit anderen EU-Verordnungen und Strategien

- Damit das EVTZ-Instrument sein volles Potenzial entfalten kann, sollte es Teil eines integrierten Ansatzes für die politischen Prioritäten der EU sein. Bei ihren Vorschlägen zur Änderung der Verordnungen im Bereich der Kohäsionspolitik möchte die Kommission sicherstellen, dass die Nutzung von EVTZ nicht behindert wird. So könnten EVTZ bei der Durchführung von Interventionen stärker in Erscheinung treten, die eine Zusammenarbeit zwischen Regionen in verschiedenen Ländern erfordern. Außerdem könnten EVTZ eine wichtigere Rolle bei der Umsetzung makroregionaler Strategien und bei interregionalen Kooperationsprojekten (außerhalb der ETZ) und Netzwerken übernehmen, um leistungsfähiger zu werden.
- Die intensive Nutzung von EVTZ bei der Umsetzung anderer Unionspolitiken sollte ebenfalls gefördert werden. Ob im Bereich Umweltschutz, Forschungszusammenarbeit, Bildung und Kultur oder auf anderen Gebieten: Ein EVTZ kann den Wert der Unionspolitik steigern, indem er ein besser strukturiertes und angepasstes Durchführungsinstrumentarium bietet.
- Bei der anstehenden Änderung der Richtlinien für die öffentliche Auftragsvergabe wird die Kommission prüfen, wie die Probleme im Zusammenhang mit grenzüberschreitender Auftragsvergabe gelöst werden können, mit denen auch EVTZ konfrontiert sind.

5.4 Verbesserungen bei der Erhebung und Verbreitung von Informationen

Einige Änderungen könnten zu einer wirksameren Gestaltung des Instruments beitragen. Die Kommission strebt daher Folgendes an:

¹⁷ Artikel 14 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 723/2009 des Rates über den gemeinschaftlichen Rechtsrahmen für ein Konsortium für eine europäische Forschungsinfrastruktur (ERIC) (ABl. L 206 vom 8.8.2009, S. 1): „Ist die finanzielle Haftung der Mitglieder nicht unbeschränkt, so schließt das ERIC geeignete Versicherungen zur Deckung der speziell mit dem Aufbau und dem Betrieb der Infrastruktur verbundenen Risiken ab.“

- Sammlung und Verbreitung von Informationen über die Anwendung der EVTZ-Verordnung in den Mitgliedstaaten;
- aktive gemeinsame Arbeit mit dem Ausschuss der Regionen an der EVTZ-Plattform¹⁸;
- Förderung von Wissenstransfer, Vernetzung und regelmäßigem Meinungs­austausch zwischen allen betroffenen Stakeholdern (nationale, regionale und lokale Behörden, bestehende und künftige EVTZ), beispielsweise durch ein Programm wie INTERACT.

6 FAZIT

Das EVTZ-Instrument wurde vorgeschlagen zur Überwindung von Hindernissen bei der territorialen Zusammenarbeit in der Europäischen Union und über die Union hinaus, und zwar insbesondere zur Schaffung einer Möglichkeit, über Grenzen hinweg zu agieren und Blockaden zu vermeiden, die möglicherweise durch unvereinbare Rechts- und Verwaltungssysteme entstehen. Obwohl die Zeitplanung des neuen Instruments dessen einschlägige Nutzung einschränkte, zeigt die Erfahrung seit 2007, dass das EVTZ-Instrument konkreten Bedürfnissen gerecht wird. Es wurde u. a. für Folgendes genutzt:

- Verwaltung spezifischer Projekte mit oder ohne Gemeinschaftsunterstützung;
- Planung von Entwicklungsstrategien für grenzüberschreitende und multinationale Gebiete;
- Betrieb von Einrichtungen von gemeinsamem Interesse;
- Bereitstellung eines Forums für facettenreiche Kommunikation und Zusammenarbeit auf vielen Ebenen;
- Gewährleistung von Sichtbarkeit und Dauerhaftigkeit der Zusammenarbeit über ETZ-Programme hinaus.

Insgesamt hat das Bestehen dieses Instruments die Chance eröffnet, den Wunsch nach Zusammenarbeit in konkrete Kooperationsmaßnahmen zu überführen. Der allmählich zunehmende Trend zur Gründung von EVTZ zeigt, dass lokale und regionale Gebietskörperschaften immer mehr Möglichkeiten entdecken, wie EVTZ ihnen beim Erreichen ihrer Ziele helfen können.

Die Möglichkeiten könnten jedoch intensiver genutzt werden. Probleme bei der Gründung von EVTZ haben einige potenzielle Gruppierungen abgeschreckt, die zu den genannten Aufgaben hätten beitragen können. Außerdem löst das Bestehen einer einheitlichen Einrichtung mit Rechtspersönlichkeit, die über Grenzen hinweg operiert, keine hartnäckigen Probleme wie die Festlegung der geltenden Bestimmungen für die öffentliche Auftragsvergabe über Grenzen hinweg oder den Status der Beschäftigten von EVTZ.

Die Kommission wird daher eine Reihe von Änderungen an der Verordnung vorschlagen, um die Gründung und den Betrieb von EVTZ zu erleichtern sowie einige bestehende Vorschriften zu präzisieren. Sie befürwortet auch andere Änderungen zur Förderung von Effizienz und Wirksamkeit von EVTZ bei der Förderung der Zusammenarbeit zur Umsetzung europäischer Politiken.

¹⁸ <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Platform/Pages/welcome.aspx>

Das geplante Konzept der Kommission wird darauf ausgerichtet sein, Hindernisse bei der Gründung von EVTZ auszuräumen und dabei die Kontinuität des Betriebs bestehender EVTZ zu erhalten und deren Arbeit zu vereinfachen. Die Kommission ist der Überzeugung, dass diese Anpassungen eine intensivere Nutzung von EVTZ im Sinne einer besseren Zusammenarbeit und politischen Kohärenz zwischen öffentlichen Körperschaften ermöglichen wird, ohne dass eine zusätzliche Verwaltungslast für nationale oder europäische Behörden entsteht.