

Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten  
sowie Internationales  
des Landes Nordrhein-Westfalen



**Expertenratssitzung | 09. April 2018:  
Handlungsempfehlungen für die  
Grenzüberschreitende Zusammenarbeit**

**Programm und Einführung**

Staatskanzlei NRW  
Horionplatz 1, 40213 Düsseldorf  
Raum 436



Anschrift: Prof. Dr. Michael Kaeding  
Universität Duisburg-Essen  
Lotharstraße 65 | Raum LF 328  
47507 Duisburg

Email: [michael.kaeding@uni-due.de](mailto:michael.kaeding@uni-due.de)  
[julia.schmaelter@uni-due.de](mailto:julia.schmaelter@uni-due.de)  
[stefan.haussner@uni-due.de](mailto:stefan.haussner@uni-due.de)

Tel: 0203 / 379 – 2050/-2049



## Programm

16.30 Uhr	Begrüßung durch den Staatssekretär für Bundesangelegenheiten, Europa sowie Internationales des Landes Nordrhein-Westfalen, Dr. <b>Mark SPEICH</b> Begrüßung durch Prof. Dr. <b>Michael KAEDING</b>
16.45 Uhr	Einleitung Prof. Dr. <b>Guido THIEMEYER</b> zur historischen Bedeutung grenzüberschreitender Zusammenarbeit

### Block I: Möglichkeiten zur Etablierung einer Experimentierklausel auf kommunaler Ebene zur Öffnung des Arbeitsmarktes

17.00 Uhr	Einleitendes Referat Prof. Dr. <b>Christiane VAESSEN</b>
17.10 Uhr	Weiterführendes Referat Prof. Dr. <b>Joachim BECK</b>
17.25 Uhr	<b>Martin UNFRIED</b> im Gespräch mit Prof. Dr. <b>Adelheid PUTTLER</b>
17.45 Uhr	Diskussionsrunde (Moderation Prof. Dr. <b>Michael KAEDING</b> )

18.15 – 18.30 Uhr	<b>Pause</b>
-------------------	--------------

### Block II: Überlegungen zu einer dreisprachigen Wissensregion am Beispiel einer Europäischen Universität

18.30 Uhr	Prof. Dr. <b>Ansgar BELKE</b> im Gespräch mit Prof. Dr. <b>Adelheid PUTTLER</b> und Prof. Dr. <b>Guido THIEMEYER</b>
18.50 Uhr	Diskussionsrunde (Prof. Dr. <b>Michael KAEDING</b> )
19.20 Uhr	Zusammenfassendes Schlusswort von Prof Dr. <b>Michael KAEDING</b>
19.30 Uhr	Ende des Workshops



## Mitglieder des Expertenrats

### Permanente Experten:

- Prof. Dr. **Michael KAEDING** | Jean-Monnet Lehrstuhl für Europäische Integration und Europapolitik, Universität Duisburg-Essen
- Prof. Dr. **Adelheid PUTTLER** | Lehrstuhl für Öffentliches Recht insbesondere Europarecht, Völkerrecht und Internationales Wirtschaftsrecht, Ruhr-Universität Bochum
- Prof. Dr. **Guido THIEMEYER** | Lehrstuhl für Neuere Geschichte, Heinrich Heine Universität Düsseldorf
- Prof. Dr. **Ansgar BELKE** | Jean-Monnet Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insb. Makroökonomik, Universität Duisburg-Essen

### Externe Experten:

- Martin UNFRIED** | Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility (ITEM), Maastricht University; European Institute of Public Administration (EIPA)
- Prof. Dr. **Christiane VAESSEN** | Honorarkonsulin des Königreichs der Niederlande, zuständig für die die Stadt und den Kreis Aachen sowie die Kreise Düren und Heinsberg; Geschäftsführerin des Zweckverbandes der Region Aachen
- Prof. Dr. **Joachim BECK** | Fakultät II Wirtschafts-, Informations- und Sozialwissenschaften, Hochschule Kehl; Wissenschaftlicher Berater Euro-Institut Kehl-Strasbourg



## Einleitung

Gebiete und Regionen, die aufgrund historischer Gemeinsamkeiten in Kultur, Sprache oder Wirtschaft zusammenhängen, sollten in ihrer engen Kooperation nicht durch Staatsgrenzen getrennt werden. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist daher seit langem politisches Alltagsgeschäft und ein Kern des europäischen Grundgedankens. Die Pflege von Kontakten über Grenzen hinweg trägt im Wesentlichen zur Förderung der europäischen Idee bei und kann als Gegenmittel gegen den wachsenden Euroskeptizismus sowie Vorurteile, Misstrauen oder Berührungsängste in der Bevölkerung verstanden und instrumentalisiert werden. Es ist daher wichtig, über nationale Perspektiven hinaus zu denken und sich mit Aufgaben zu befassen, die nicht nur nach grenzüberschreitenden Lösungen verlangen, sondern auch Menschen auf beiden Seiten der Grenze unmittelbar beschäftigen und einander näherbringen können.

Diese Aufgabengebiete sind breit gefächert und reichen von Kernthemen, wie Arbeitsmarkt und Bildung, Wirtschaft, Innovation, Gesundheitsversorgung, Sicherheit und Kultur, zu Querschnittsthemen, wie etwa einer erhöhten Mobilität durch einen grenzüberschreitenden Nahverkehr, Infrastruktur sowie nachhaltige Entwicklung. Ziel der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist es, etwaige Inkompatibilitäten der nationalen Systeme zu identifizieren und diesen gemeinschaftlich

entgegenzuwirken, um regionale Stärken zu fördern, wirtschaftliche Potentiale zu erhöhen und kulturelle Brücken zu bauen.

Deutschland ist mit neun direkten Nachbarn das europäische Land mit den meisten Anrainerstaaten. Dementsprechend sind eine Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie eine erhöhte Kooperation mit den angrenzenden Regionen schon lange bundespolitische Priorität. Das Bundesland Nordrhein-Westfalen teilt seine Grenze mit zwei Nachbarstaaten, Belgien und den Niederlanden. Ein Fokus auf die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit stellt dementsprechend eine Bereicherung für alle drei Nachbarländer dar. Folgerichtig setzt **der Koalitionsvertrag 2017-2022** von CDU und FDP einen Schwerpunkt auf die Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und schlägt einige Initiativen in diesem Bereich vor, um „dafür Sorge zu tragen, dass die Potenziale der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit [...] zum Wohle der Menschen dies-

### Box 1: EU-Regionen an Binnengrenzen ...

- machen 40 % des Territoriums der EU aus
- beherbergen 30 % der Bevölkerung
- produzieren 30 % des BIP der EU
- beherbergen knapp 2 Mio. Grenzgänger
- 1,3 Mio. davon arbeiten in einem Nachbarland, das sind 0,6 % aller in der EU beschäftigten Personen (270 000 in DE)

(Quelle: Europäische Kommission 2017: 2)



und jenseits der Grenze voll ausgeschöpft werden“ (Koalitionsvertrag 2017-2022, S. 111-112).

Eine erhöhte Kooperation über Staatsgrenzen hinweg ist jedoch kein Selbstläufer. So wichtig die zwischenstaatliche Zusammenarbeit ist, so kompliziert erweist sie sich in der täglichen Umsetzung. Der Motor der Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist nicht die Bundesregierung. Die Hauptverantwortung für entsprechende Initiativen liegt bei Land und Kommunen. Lokalen und regionalen Akteuren stellt sich daher regelmäßig die Frage, welche Faktoren den Erfolg grenzüberschreitender Zusammenarbeit begünstigen und welche Hürden es zu beseitigen gilt.

Zwischenstaatliche Strukturen sind oft von einer komplexen Beziehung geprägt. Unterschiedliche Handlungs routinen und Kulturen der beteiligten Partner, ungleiche Kompetenzverteilungen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene, Sprachbarrieren, kulturelle Unterschiede und manchmal sogar historische Spannungen können den Erfolg der gemeinsam verfolgten Ziele hemmen. Zudem bilden starre rechtliche Rahmen und unterschiedliche verfassungsrechtliche Vorgaben zur Verteilung der Zuständigkeiten oft Hindernisse, die schwer zu überwinden sind. Um sicherzustellen, dass die Berührung verschiedenster administrative Verfahrensweisen, Kompetenzverteilungen, Werte und Handlungsspielräume sich nicht zu unüberwindbaren Hindernissen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von

Regionen entwickeln, ist es unerlässlich, sich regelmäßig akuten Fragestellungen zu widmen und diese gemeinsam anzugehen.

Der Expertenrat des Netzwerks Europawissenschaft für NRW (**NEW:NRW**) möchte sich in dieser Sitzung daher genauer mit einem der oben genannten Kernthemen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit – „Arbeit und Bildung“ – befassen. Ziel ist es, der Staatskanzlei NRW konkrete Ansatzpunkte und Lösungsvorschläge für bestehende Hindernisse zu liefern, die für die Planung der weiteren Zusammenarbeit genutzt werden können. In diesem Zusammenhang sollen zwei konkrete Angelegenheiten erörtert werden, die schon seit langem auf der landespolitischen Agenda stehen. Zum einen soll über die **Etablierung einer Experimentierklausel** zur Öffnung des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes beraten werden (Block I). Zum anderen wird die Möglichkeit zur Bildung einer dreisprachigen Wissensregion zwischen Deutschland, Belgien und den Niederlanden durch die **Gründung einer Europäischen Universität** eruiert (Block II). Diese Sitzung soll den verantwortlichen Akteuren aufzeigen, ob entsprechende Möglichkeiten bestehen, potenzielle Hürden identifizieren, Antworten auf offene Fragestellungen finden und schließlich Handlungsempfehlungen aussprechen.



## Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Bedeutung von grenzüberschreitender Zusammenarbeit für die Vertiefung der europäischen Integration ist seit langem anerkannt. Dementsprechend wurden bereits in den 1960er Jahren Forderungen nach einem europaweiten rechtlichen Rahmen laut. Sowohl Akteure des Europarats als auch der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) waren die ersten, die die Wichtigkeit eines entsprechenden Rechtsrahmens wiederholt unterstrichen haben.

### Kooperationsmöglichkeiten des Europarats

Erste Forderungen nach einer rechtlichen Grundlage für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wurden bereits 1966 in einer **Empfehlung zur Kooperation der Europäischen Kommunalbehörden**<sup>1</sup> der Parlamentarischen Versammlung des Europarats geäußert. Als Reaktion darauf verabschiedete das Ministerkomitee des Europarats 1974 einen entsprechenden **Beschluss**<sup>2</sup>, dessen Ziel es war, die Modalitäten für grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu klären und die Zusammenarbeit in europäischen Grenzregionen zu vereinfachen. Um diese Initiative weiter voranzutreiben, wurde kurz darauf, auf der ersten Konferenz der Europäischen Minister für kommunale

und regionale Gebietskörperschaften, der Entwurf einer „European Outline Convention on Trans-frontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities“<sup>3</sup> beschlossen. Dieses Abkommen, heute bekannt als das **Madriter Rahmenabkommen**, trat 1981 in Kraft und ist der rechtliche Ausgangspunkt für grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa. Obwohl das Madriter Abkommen selbst keine rechtliche Grundlage darstellt, so bietet es doch die entsprechenden Muster für Vereinbarungen, Verträge oder Satzungen, auf denen jegliche Art der bilateralen Kooperation begründet werden kann. In den Jahren nach der Ratifizierung sollten drei Zusatzprotokolle folgen.

Das erste **Zusatzprotokoll von 1995**<sup>4</sup> gewährte das Recht, Vereinbarungen über eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Regionen anderer Staaten zu schließen. Der Abschluss entsprechender Vereinbarungen sollte jedoch davon abhängen, ob die beteiligten Gebietskörperschaften jeweils auf nationaler Ebene hinsichtlich der angestrebten Zusammenarbeit die gleichen Zuständigkeitsbereiche aufweisen. Im **zweiten Zusatzprotokoll von 1998**<sup>5</sup> wurde der Anwendungsbereich des

<sup>1</sup> Recommendation 470 (1966), Draft Convention on European co-operation between local authorities.

<sup>2</sup> Resolution (74)8 on co-operation between local communities in frontier areas.

<sup>3</sup> European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities, CETS No. 106, Treaty Office of the Council of Europe

<sup>4</sup> Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (ETS No. 159).

<sup>5</sup> Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territo-



Rahmenabkommens auf die interterritoriale Zusammenarbeit unter dem Vorbehalt der Anpassung – *mutis mutandis* – ausgedehnt. Das **dritte Zusatzprotokoll**<sup>6</sup> des Madrider Rahmenabkommens folgte im Jahr 2009. Ziel war es, eine verbleibende Inkompatibilität von Bestimmungen zur grenzüberschreitender Zusammenarbeit und nationaler Gesetzgebung der Mitgliedsstaaten zu beheben und eine feste Kooperationsstruktur in Form eines **Verbundes für euroregionale Zusammenarbeit (VEZ)** zu gewährleisten. Das dritte Zusatzprotokoll ist 2013 in Kraft getreten, wurde aber bislang nur von sieben europäischen Staaten, u.a. Deutschland, nicht jedoch den BENELUX Staaten, ratifiziert.

### Kooperationsmöglichkeiten der EU

Basierend auf dem Subsidiaritätsprinzip kann die EU nicht direkt in regionale Angelegenheiten, wie sie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit darstellt, eingreifen. Wie in Artikel 4(2) des Vertrags von Lissabon vermerkt, achtet die EU „die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt“. Dementsprechend liegt die exklusive Kompe-

rial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation (ETS No. 169).

<sup>6</sup> Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euro-regional Co-operation Groupings (ECGs)

tenz in diesem Bereich bei den EU Mitgliedsstaaten. Während der Europarat sich also mit der Bereitstellung der rechtlichen Rahmenabkommen beschäftigte, versuchten Vertreter der Europäischen Union Fördermittel aufzubringen und entsprechende Programme für die territoriale Zusammenarbeit anzubieten und auszuführen. So wurde beispielsweise 1975 der **Europäische Fond für regionale Entwicklung (EFRE)** gegründet, aus dem einige wichtige Programme resultierten (z.B. **Interreg**). Um die Möglichkeiten für transnationale Zusammenarbeit zu stärken und kommunale und regionale Akteure besser involvieren zu können, wurde mit dem Vertrag von Maastricht 1992 außerdem der **Ausschuss der Regionen** gegründet. Damit sind auch subnationale Akteure zu politischen Schlüsselkugeln in der EU und territoriale Kooperation mehr und mehr zur europäischen Priorität geworden.

Damit einhergehend wurden auch entsprechende Instrumente für Gebietskörperschaften entwickelt. Mit der Etablierung des **Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)**<sup>7</sup>, einem Instrument, das 2006 vom Europäischen Parlament und dem Rat mit politischer Unterstützung durch den Ausschuss der Regionen geschaffen wurde, hat die EU einen ersten rechtlichen Rahmen für grenzüberschreitende Zusammenarbeit geschaffen. Dieser ermöglicht es den öffentlichen Einrichtungen der regionalen und

<sup>7</sup> Verordnung (EG) 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006, Novellierung Verordnung (EG) 1302/2013.



lokalen Gebietskörperschaften der einzelnen Mitgliedstaaten wirksamer zusammenzuarbeiten, um den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Gemeinschaft zu stärken. Durch eine eigens zugewiesene Rechtspersönlichkeit können öffentlich-rechtliche Einrichtungen somit in gemeinsamem Namen über mitgliedsstaatliche Grenzen hinweg handeln. Seit seiner Gründung sind europaweit bereits 67 EVTZs entstanden (Europäischer Ausschuss der Regionen 2018).

Aus dieser generellen Übersicht ergibt sich bereits, dass im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit öffentlicher Einrichtungen eine Vielfalt von Kooperationsmöglichkeiten besteht. Und hier sind bi- und multilaterale Abkommen (wie das Anholter Abkommen (1991) oder das Karlsruher Abkommen (1996)) noch nicht eingerechnet. Dementsprechend komplex erweist sich die rechtliche und administrative Etablierung von grenzüberschreitenden Kooperationen. Im Folgenden sollen zwei zentrale Herausforderungen konkret diskutiert werden.

### **Block I: Möglichkeiten zur Etablierung einer Experimentierklausel auf kommunaler Ebene zur Öffnung des Arbeitsmarktes**

Ein bedeutsames Thema in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist die Öffnung

des Arbeitsmarktes über Staatsgrenzen hinaus. Unterschiede in Angebot und Nachfrage sowohl auf Arbeitnehmer- als auch Arbeitgeberseite erhöhen das Entwicklungspotenzial diesseits wie jenseits der Grenze. Seit der Schaffung des Binnenmarktes 1992 sind in der EU etwa 2.5 Millionen neue Arbeitsplätze entstanden (Europäische Kommission 2017: 1). Obwohl die Vorteile auf der Hand liegen, nutzen in der Europäischen Union noch vergleichsweise wenig Arbeitnehmer die Chance in einem Land jenseits ihrer nationalen Grenzen zu arbeiten.

Dies gilt auch für weite Teile NRWs. Wie die EMR Strategie 2020 (S. 25) festgestellt hat, ist „auch nach 20 Jahren Binnenmarkt [...] der euregionale Arbeitsmarkt durch institutionelle und soziokulturelle Trennlinien unterteilt, die ein Hindernis für einen integrierten euregionalen Arbeitsmarkt darstellen.“ Die Gründe für diese Schwierigkeiten sind weitestgehend bekannt. Einerseits stellen Sprach- und Kulturbarrieren für viele Arbeitnehmer eine ernstzunehmende Hürde dar. Andererseits erweisen sich rechtliche Unterschiede in den Bereichen soziale Sicherheit und Steuerfragen regelmäßig als problematisch. Dies liegt im Wesentlichen daran, dass das Arbeiten auf der anderen Seite der Grenze vornehmlich nationaler Gesetzgebung unterliegt. Um dem entgegenzuwirken, ist es von größter Wichtigkeit, sowohl institutionelle Hürden abzubauen. Obwohl deutschlandweit immer wieder Initiativen in Angriff genommen werden, um diesen Schwierigkeiten zu begegnen, bleibt die grenz-



überschreitende Öffnung des Arbeitsmarktes eine rechtliche und administrative Herausforderung.

Ein Großteil der Schwierigkeiten lässt sich auf Unterschiede in den nationalen Rechts- und Verwaltungssystemen zurückführen (Europäische Kommission 2017: 9). Welche Bedeutung hat es für die Entwicklung grenzüberschreitender Zusammenarbeit, wenn zwei (oder mehr) Rechtssysteme aufeinandertreffen? Kann angesichts unterschiedlicher nationaler Rechtsrahmen eine solche Zusammenarbeit funktionieren? Einerseits kann die Vielfalt zu einem Problem werden, wenn verschiedene nationale Systeme aufeinandertreffen und dadurch unterschiedliche Regelungen nebeneinander gelten.

Selbst wenn es einen europäischen Rechtsrahmen gibt, verfügen die Mitgliedstaaten über ein gewisses Maß an Flexibilität und Ermessensspielraum, um besagte Rechtsvorschriften in ihre nationalen Systeme zu integrieren. Dies führt dazu, dass in den EU-Rechtsvorschriften festgelegte Standardvorgaben nicht selten sehr unterschiedlich gehandhabt werden. Dies kann zu Problemen führen, wenn zwei dieser Systeme an einer Binnen-

grenze zusammentreffen (s. Box 2).

Die Hauptakteure für die Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit – auch für die Öffnung des Arbeitsmarktes – sind Akteure auf Landes- und Kommunalebene. Diese stoßen allerdings sprichwörtlich an ihre Grenzen, da sie ausschließlich innerhalb des bestehenden nationalen Rechts handeln können. Es besteht nur in Ausnahmesituationen und nach Zustimmung des Bundes die Möglichkeit, dieses Recht mitzugestalten. Dieser selten erfolgreiche Umweg erschwert die Zusammenarbeit zwischen Nachbarstaaten erheblich. Nicht nur sollten die bestehenden rechtlichen Mittel sowohl auf EU- als auch auf Mitgliedsstaatsebene besser ausgeschöpft werden. Es wäre zudem ratsam zu erörtern, ob eine Flexibilisierung der administrativen und rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich des Möglichen liegt, um eine weitere Vernetzung und eine Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu vereinfachen.

Auch die Europäische Kommission erkennt die geschilderte Problematik und kündigte in ihrer Mitteilung an Rat und Europäisches Parlament vom September 2017 an, noch vor Ende des Jahres Aufforderungen für Pilot-

### Box 2: Beispiel

Die Kommission nennt als Beispiel die Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe. Diese Richtlinie sieht in 19 Fällen Mindeststandards vor, z. B. bei der Festlegung bestimmter Fristen. Somit besteht 19 mal die Möglichkeit, dass sich die grenzübergreifende öffentliche Auftragsvergabe als besonders schwierig erweist, da manche Mitgliedstaaten längere Fristen vorgeben als andere (Europäische Kommission 2017: 9).



projekte zu veröffentlichen. Diese sollen sich an Behörden richten, „die mindestens ein grenzspezifisches rechtliches oder verwaltungstechnisches Problem angehen möchten“ – beispielsweise die Verbesserung der Kompatibilität der Verwaltungssysteme oder die Gewährleistung einheitlicher Rechtsstandards (Kommission 2017).

### Das Prinzip der horizontalen Subsidiarität

Um diesen Schwierigkeiten zu begegnen, schlägt Prof. Dr. Joachim Beck vom **EURO-Institut Kehl-Strasbourg** das Funktionsprinzip der horizontalen Subsidiarität für eine Vertiefung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit vor. In diesem Sinne bezieht sich der Subsidiaritätsbegriff nicht, wie gewohnt, auf die vertikale Beziehung zwischen Verwaltungsebenen, in der die administrativ höhere Ebene nur agieren darf, sondern Akteure der unteren Ebenen die jeweilige Aufgabe nicht besser erfüllen können. Stattdessen betrachtet man die grenzüberschreitenden Gebiete Europas und

deren Kooperation als horizontale Form der Europäischen Integration. Daraus ergibt sich folgender Vorschlag:

*„Subsidiarität in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit meint dann das horizontale Verhältnis zwischen einem grenzüberschreitenden Gebiet und den in ihm agierenden Akteuren (= kleinere Einheit) im Verhältnis zu seinen nationalen (Teil-) Gebieten und ihren Akteuren (= größere Einheiten). Der kleineren Einheit wäre immer dann Vorrang vor den größeren Einheiten einzuräumen, wenn eine auf das grenzüberschreitende Gebiet bezogene Aufgabe (Entwicklungs- oder Problemlösungsaufgabe) horizontal-dezentral besser erfüllt werden kann. Im Umkehrschluss dürften die größeren Einheiten nur dann zuständig werden, wenn die kleinere Einheit die grenzüberschreitende Aufgabe nicht besser erledigen kann.“ (Beck & Konzendorf 2013: 78).*

Konkret würde das bedeuten, dass die staatliche Ebene nur dann für entsprechende

#### Box 3:

##### § 129 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen

###### Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung (Experimentierklausel)

Zur Erprobung neuer Steuerungsmodelle und zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung auch in der grenzüberschreitenden kommunalen Zusammenarbeit kann das für Kommunales zuständige Ministerium im Einzelfall zeitlich begrenzte Ausnahmen von organisations- und haushaltsrechtlichen Vorschriften des Gesetzes oder der zur Durchführung ergangenen Rechtsverordnungen zulassen. Darüber hinaus kann es durch Rechtsverordnung Ausnahmen von anderen Vorschriften des Gesetzes oder der zur Durchführung ergangenen Rechtsverordnungen zulassen. Die Rechtsverordnung kann Gemeinden auf Antrag und zeitlich befristet eine alternative Aufgabenerledigung ermöglichen, soweit die grundsätzliche Erfüllung des Gesetzauftrages sichergestellt ist. § 5 bleibt hiervon unberührt.



Angelegenheiten zuständig ist, wenn grenzüberschreitende lokale und regionale Akteure der Aufgabe nicht ausreichend gewachsen sind. Um eine zielgerichtete und problemorientierte Erfüllung grenzüberschreitender Aufgaben zu ermöglichen, bietet es sich demnach an, die Kompetenzen und Arbeitsteilung zwischen den Regionen beidseits der Grenze und den jeweiligen nationalen Trägern neu zu verteilen: „Die kleinere Einheit sollte so viel Gestaltungsspielraum erhalten, dass sie ihre spezifischen grenzüberschreitenden Herausforderungen durch die dezentrale Entwicklung eigener, angepasster und flexibler Verfahren selbst lösen kann“ (Beck 2013: 79). Ziel ist es, mehr Kompetenzen in die Grenzregionen zu geben, dort Experimente zu erlauben, um eigene angepasste Lösungsentwürfe zwischen den europäischen Systemen zu entwickeln; wie etwa durch die Übertragung von Kompetenzen auf suprakommunale Verwaltungen.

### Die Möglichkeit einer Experimentierklausel

Die zentrale Schwierigkeit für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit liegt also in der übergeordneten Relevanz von nationalem

Recht in den meisten grenzüberschreitenden Angelegenheiten. Obwohl es zusätzlich sowohl europäische als auch bi- und multilaterale Rechtsinstrumente gibt, stellen diese noch keine Lösung des eigentlichen Problems dar. Es scheint daher sinnvoll zu diskutieren, ob im jeweiligen nationalen Recht Ausnahme- bzw. Experimentierklauseln geschaffen werden können, die eine Aufgabenübertragung auf die Eurodistrikte ermöglichen.

Eine Experimentierklausel (s. Box 3) soll lokalen und regionalen Behörden und Interessengruppen eine Möglichkeit zur Beseitigung administrativer und rechtlicher Hindernisse für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit einräumen. Das Instrument und die zur Umsetzung zu vereinbarenden Prozeduren sollen es den lokalen Behörden auf einer Seite der Grenze ermöglichen, die Anwendung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die für die andere Seite der Grenze gelten, auf ihr eng begrenztes Gebiet zu vereinbaren, und die zuständige nationalen Behörde verpflichten, die Akteure bei der Lösung zur Überwindung der Hindernisse zu unterstützen.

Ziel dieses Blocks ist es daher, eine konkrete Möglichkeit zur Überwindung der

### Fragestellungen und Zielsetzung Block I:

- Abschließende Beantwortung der Frage: Ist die Anwendung der Experimentierklausel auf kommunaler Ebene zur Öffnung des euregionalen Arbeitsmarktes möglich?
- Welche Vor- und Nachteile würde eine Anwendung mit sich bringen?
- Welche Hindernisse bestehen? Welche Lösungsmöglichkeiten gibt es?
- Konkrete Handlungsempfehlungen zur Weiterarbeit des Referats für grenzüberschreitende Zusammenarbeit.
- Sollte sich die Etablierung als problematisch erweisen: Gibt es alternative Rechtsinstrumente, die ein ähnliches Resultat erzielen?



rechtlichen Schwierigkeiten zur Öffnung des euregionalen Arbeitsmarkts – die Etablierung einer Experimentierklausel auf regionaler Ebene – zu skizzieren und zu diskutieren.

## Block II: Überlegungen zu einer dreisprachigen Wissensregion am Beispiel einer Europäischen Universität

Die Förderung von grenzüberschreitender Bildung und Wissenschaft war lange nicht mehr so präsent auf der europäischen Agenda. Seit einigen Monaten wird von allen Seiten die zentrale Bedeutung des Themas zur Stärkung einer europäischen Identität betont. Ziel ist es ökonomische Vorteile zu erzielen, gegenseitiges kulturelles Verständnis zu festigen und gleichzeitig Unterschiedlichkeiten zu respektieren. Ausschlaggebend für diese Entwicklung war sicherlich die Rede des französischen Präsidenten **Emmanuel Macron an der Pariser Sorbonne**, mit der eine rege Debatte über die Zukunft der EU angestoßen wurde und deren vielleicht visionärster Vorschlag die Gründung von 20 Europäischen Universitäten bis 2024 war. Insbesondere betont er die Bedeutung von Orten der pädagogischen Neuerung und exzellenter Forschung zur Schaffung einer neuen Generation überzeugter Europäer.

Dieser Vorschlag Macrons wurde bald vom Europäischen Rat aufgegriffen. In den **Schlussfolgerungen der Tagung des Europäi-**

**ischen Rates vom 14. Dezember 2017**<sup>8</sup> fordern die europäischen Staats- und Regierungschefs die Mitgliedsstaaten unter anderem dazu auf, die

*„Herausbildung von etwa zwanzig ‚Europäischen Hochschulen‘ bis 2024 [zu fördern], bestehend aus nach dem Bottom-up-Prinzip errichteten Hochschulnetzwerken in der gesamten EU, die es Studierenden ermöglichen, durch eine Kombination von Studien in mehreren EU-Ländern einen Studienabschluss zu erwerben, und somit zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Hochschulen beitragen.“*

Ferner stehen das vermehrte Erlernen von Sprachen, eine Steigerung der Mobilität und des Austauschs, die Integration eines „Europäischen Studierendenausweises“ und die gegenseitige Anerkennung von Hochschulabschlüssen im Mittelpunkt der Initiative.

Auch in der deutschen Hochschullandschaft beschäftigt man sich seither intensiver mit dem Thema und erörtert verschiedenste Konzeptmöglichkeiten. So signalisierten beispielsweise die Vertreter der **Hochschulrektorenkonferenz (HRK)** Anfang 2018 eine deutliche Zustimmung zu Macrons Vorschlag. Verweisend auf den Erfolg und die hohe Beteiligung an Austauschprogrammen wie Erasmus+ und Marie-Curie sowie die Forschungsförderung Horizon 2020, die verdeutlichen, dass Bildung und Forschung die Bürger der Europäischen Union einander näher bringen,

<sup>8</sup> EUCO 19/1/17 REV 1



fordert die **HRK in ihrer Entschließung vom 08. November 2016** die Schaffung einer Europäischen Bildungs-, Forschungs- und Innovationsgemeinschaft, um diese Themen auf europäischer Ebene besser aufeinander abstimmen zu können.

Obwohl der Gedanke der grenzüberschreitenden Hochschulkooperation zurzeit an Dynamik gewinnt, ist die Idee an sich nicht neu. Europaweit, aber auch schon in Deutschland, bestehen bereits einige Vorreiterprojekte. Neben verschiedenen bi- und trinationalen Studiengängen, wie etwa dem MA European Studies der Universitäten Mainz, Opole und Dijon, sind Initiativen wie das 1976 gegründete Europäische Hochschulinstitut in Florenz, die 1999 gegründete Deutsch-Französische Hochschule zur Koordination binationaler Studiengänge oder die Europa-Universität Viadrina, beispielhaft.

Besonders zu betonen ist in diesem Zusammenhang ein grenzübergreifendes Hoch-

schulbündnis am Oberrhein. Unter dem Namen „**Eucor – The European Campus**“ kooperieren die Universitäten Basel, Freiburg, Haute-Alsace und Strasbourg sowie das Karlsruher Institut für Technologie in einem trinationalen Verbund. Erklärtes Ziel des European Campus ist „der Aufbau eines klar profilierten Wissenschafts- und Forschungsraumes ohne Mauern und Grenzen mit internationaler Ausstrahlung“ (Eucor 2018). Im Dezember 2015 unterzeichneten die Mitgliedsuniversitäten den Vertrag zur Gründung eines Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit (**EVTZ**), um die grenzüberschreitende Forschung und Lehre mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit zu stärken. Dieser EU-Rechtsstatus ermöglicht dem Universitätsverbund gemeinsam europäische Fördergelder zu beantragen und räumt somit einige administrative, rechtliche und finanzielle Hürden aus dem Weg, die einer intensiveren Zusammenarbeit unter anderen Voraussetzungen im Wege stünden. Es ist der bislang erste EVTZ zwischen Hochschulein-

#### Box 4:

##### Ziel des Interreg-VA-Programms „Eucor- The European Campus: grenzüberschreitende Strukturen“

„Das Projekt sieht vor, dass über strukturbildende Maßnahmen die Rahmenbedingungen für neue, bahnbrechende und zugleich identitätsstiftende Kooperationen in Forschung und Lehre geschaffen werden können. Hierzu zählen zunächst die Analyse des regionalen Wissenschafts- und Forschungsprofils, die Erstellung eines gemeinsamen Struktur- und Entwicklungsplans sowie die Verbesserung der Rahmenbedingungen für gemeinsame Berufungen von wissenschaftlichem Spitzenpersonal. Geplant ist weiterhin, die Lehrangebote besser zu vermarkten und neue Lehr- und Betreuungsangebote zu entwickeln, den Übergang in den regionalen Arbeitsmarkt zu verbessern, Mobilität und Interkulturalität von Studierenden, Forschenden und Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern zu fördern sowie einen gemeinsamen Außenauftritt für den European Campus zu konzipieren und umzusetzen. Die Fördersumme von der EU liegt bei insgesamt 2 Millionen Euro.“

(Quelle: Eucor 2018)



richtungen auf europäischer Ebene. Finanziert wird das Projekt durch das Interreg-VA-Programm Oberrhein des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (**EFRE**).

Trotz dieser Positivbeispiele sowohl in der EU allgemein als auch konkret in Deutschland, unterscheiden sich die Bildungsverständnisse in Europäischen Mitgliedsstaaten immer noch erheblich voneinander. Um diese Unterschiede anzupassen und ein gemeinsames europäisches Verständnis für die Bedeutung und Ziele von Bildung und Forschung zu erlangen, müssen konkrete Initiativen gestartet werden. Die Vorhaben des Europäischen Rates, wie etwa stärkere Bemühungen in der Fremdsprachenausbildung oder die Einführung eines Europäischen Studierendenausweises sowie

mehr Flexibilität in der Anerkennung von Hochschulabschlüssen, die in einem entsprechenden Vorschlag der Kommission im Frühjahr 2018 konkretisiert werden sollen, sind ein Schritt in die richtige Richtung. Ganz zentral sind hier aber auch die deutschen Bundesländer angesprochen, um diesen Weg weiterzuverfolgen und an der Weiterentwicklung einer europäischen Hochschullandschaft mitzuwirken.

Ziel dieser Expertenratssitzung ist es demnach, gemeinsame Überlegungen anzustellen, wie man eine dreisprachigen Wissensregion etablieren könnte und ob die Möglichkeit zur Gründung einer Europäischen Universität entlang der DE-NL-BE Grenze besteht.

### Fragestellungen und Zielsetzung Block II:

- Besteht die Möglichkeit zur Gründung einer Europäischen Universität am Beispiel von "Eucor - The European University Campus" am Oberrhein?
- Was wären die Vor- und Nachteile?
- Welche rechtlichen und administrativen Hürden müssten überwunden werden?
- Was wären die nächsten Schritte für die Staatskanzlei?



## Literaturhinweise und weiterführende Links

Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG): <http://www.aebr.eu/de/>

Beck, Joachim & Konzendorf, Gottfried 2013: Perspektiven der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit deutscher Beteiligung. In: Beck, Joachim: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit deutscher Beteiligung. Ein Erfahrungsaustausch. Bundesministerium des Inneren / EURO-Institut Kehl-Strasbourg, 76-79.

Beck, Joachim 2013a: Prospects of Cross-Border Cooperation in Europe: Capacity Building and the Operating Principle of Horizontal Subsidiarity. In: International Public Administration Review. Volume XI, March 2013, 7-24.

Benelux Union: <http://www.benelux.int/nl/>

EMR 2020: Eine Zukunftsstrategie für die Euregio Maas-Rhein: <http://www.euregio-mr.com/de/aktuelles/intern/pdf/EMR2020-D.pdf>

Entschließung der 21. Mitgliederversammlung der Hochschulrektorenkonferenz vom 08. November 2016:

[https://www.hrk.de/uploads/tx\\_szconvention/Entschliessung\\_Akkreditierung\\_08112016.pdf](https://www.hrk.de/uploads/tx_szconvention/Entschliessung_Akkreditierung_08112016.pdf)

Eucor 2018: Eucor – The European Campus: <http://www.eucor-uni.org/de/eucor-european-campus>  
EURO-Institut Kehl-Strasbourg: <https://www.euroinstitut.org/>

Europäische Kommission 2015: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU. *COM(2015) 215 final*.

Europäische Kommission 2017: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Stärkung von Wachstum und Zusammenhalt in den EU-Grenzregionen. *COM(2017) 534 final*.

Europäische Kommission 2017a: Commission Staff Working Document. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Boosting Growth and Cohesion in EU Border Regions. *SWD(2017) 307 final*.

Europäischer Ausschuss der Regionen 2018:

<https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRActivities/Pages/egtc-list.aspx>

Europäischer Ausschuss der Regionen: <http://cor.europa.eu/de/Pages/home.aspx>

Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE):

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/de/funding/erdf/](http://ec.europa.eu/regional_policy/de/funding/erdf/)



European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities, *CETS No. 106*, Treaty Office of the Council of Europe:

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/106>

Additional Protocol on the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (*ETS No. 159*):

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/159>

Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation (*ETS No. 169*):

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/169>

Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (*CETS No. 206*): <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/206>

European Research Council: <https://www.maastrichtuniversity.nl/research/institute-transnational-and-euregional-cross-border-cooperation-and-mobility-item>

Europäischer Fond für regionale Entwicklung: <https://www.efre.nrw.de/>

Institute for Transnational and Euregional cross-border cooperation and Mobility (ITEM):

<https://www.maastrichtuniversity.nl/research/institute-transnational-and-euregional-cross-border-cooperation-and-mobility-item>

Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017-2022: [https://www.cdu-nrw.de/sites/default/files/media/docs/nrwkoalition\\_koalitionsvertrag\\_fuer\\_nordrhein-westfalen\\_2017 - 2022.pdf](https://www.cdu-nrw.de/sites/default/files/media/docs/nrwkoalition_koalitionsvertrag_fuer_nordrhein-westfalen_2017 - 2022.pdf)

Recommendation 470 (1966) , Draft Convention on European co-operation between local authorities:

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=14507&lang=en>

Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates vom 14. Dezember 2017, *EUCO 19/1/17 REV*

*I*: <https://www.consilium.europa.eu/media/32213/14-final-conclusions-rev1-de.pdf>