

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der bundesstaatlichen Ordnung
Arbeitsunterlage
0064

Zur internen Verwendung

Rechtliche Probleme bei der grenzüberschreitenden
Zusammenarbeit auf der Grundlage des geltenden Art. 24 GG

- Stellungnahme von Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen
anhand konkreter Fallgestaltungen -

06-MAI-2004 08:38

MINISTERBÜRO JM NRW

+49 211 8792300

S.01/01

06-MAI-2004 16:12

STAATSMIN. BW REF.53/54

STK. NRW STV AL II

+49 711 2153510

S.02

02/15

STAATSMINISTERIUM
BADEN-WÜRTTEMBERG
DER STAATSSSEKRETÄR

STAATSKANZLEI
NORDRHEIN-WESTFALEN
DER JUSTIZMINISTER

Herrn Ministerialdirigent
Dr. Horst Risse
Leiter des Sekretariats der
Kommission von Bundestag
und Bundesrat zur Modernisierung
der bundesstaatlichen Ordnung
Bundesrat

11055 Berlin

29. April 2004

Sehr geehrter Herr Dr. Risse,

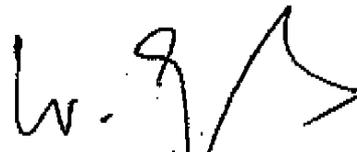
in der 4. Sitzung der Arbeitsgruppe "Gesetzgebungskompetenzen und Mitwirkungsrechte" am 1. April 2004 wurde unter Tagesordnungspunkt 1, Europa, die Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und die Übertragung von Hoheitsrechten (Artikel 24 Grundgesetz) diskutiert.

Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen wurden gebeten, rechtliche Probleme nach Maßgabe der geltenden verfassungsrechtlichen Rechtslage anhand der konkreten Fallgestaltungen im Gewerbegebiet Aachen/Harfen, Gewerbepark Jestetten/Neuhausen sowie im Eurodistrikt Straßburg-Kehl (Ortenau) darzustellen.

Das gemeinsam von Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg erarbeitete Papier dürfen wir Ihnen anliegend mit der Bitte übersenden, es an die Mitglieder, die beratenden Mitglieder, die ständigen Gäste und die Sachverständigen der Kommission weiterzuleiten.

Mit freundlichen Grüßen


Rudolf Böhmeler


Wolfgang Gerhards

Arbeitsgruppe „Gesetzgebungskompetenzen und Mitwirkungsrechte“

Der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung

Europa (Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, Übertragung von Hoheitsrechten, Art. 24 GG)

Rechtliche Probleme nach Maßgabe der geltenden (verfassungs-)rechtlichen Rechtslage anhand konkreter Fallgestaltungen – Stellungnahme von Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen

Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen wurden gebeten, anhand von praktischen Problemen darzustellen, welche rechtlichen Probleme sich unter der gegenwärtigen Fassung des Artikel 24 GG ergeben.

I. **Problemdarstellung**

Aus der Fassung des geltenden Artikel 24 GG ergeben sich vielfältige Probleme insbesondere für tätige bzw. ansiedlungswillige Unternehmen im grenznahen bzw. grenzüberschreitenden Bereich. Gleiches gilt für die Industrie- und Handelskammern.

1. **Grenzüberschreitende Gewerbegebiete**

Für deutsche Länder, die an andere Staaten angrenzen, besteht aus wirtschaftlichen Gründen immer stärker das Bedürfnis, grenzüberschreitende Gewerbegebiete zu gründen. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass es für Investoren ein wichtiges Kriterium ist, sich nur nach einer Rechtsordnung orientieren und Anträge nur an eine Verwaltungsbehörde richten zu müssen, und zwar unabhängig davon, ob das Grundstück sich auf deutschem oder ausländischem Hoheitsgebiet befindet.

Das formelle Problem, eine grenzüberschreitend zuständige „Behörde“ zu bilden, ist durch die geltende Fassung des Art. 24 Abs. 1a GG gelöst.

Nach deutschem Verfassungsrecht ist die deutsche Staatsgewalt zur Ausübung ihrer Hoheitsrechte auf deutschem Staatsgebiet nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet. Daraus folgt für den Bund wie die Länder, dass die Übertragung bzw. Einräumung von Hoheitsrechten auf bzw. für zwischenstaatliche und grenznachbarschaftliche Einrichtungen als Ausnahme von der verfassungsrechtlichen Normalität einer besonderen verfassungsrechtlichen Zulassung durch eine entsprechende Regelung im Grundgesetz bedarf. Art. 24 Abs. 1a GG stellt eine solche Regelung dar. Hiernach können die Länder Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen übertragen. Folglich können die Länder ihre Zuständigkeiten ganz oder teilweise auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen übertragen.

Folglich können die Länder ihre Zuständigkeiten ganz oder teilweise auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen übertragen.

Die Länder Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen haben von dieser Ermächtigung durch das Abkommen zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen, dem Land Niedersachsen, der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Stellen vom 23.05.1991 (sog. Anholter Abkommen) teilweise Gebrauch gemacht.

Das Karlsruher Übereinkommen aus dem Jahre 1996, in welchem u.a. für Baden-Württemberg die kommunalen Kompetenzen für die grenzüberschreitende Kooperation geregelt sind, trifft keine Regelungen im Anwendungsbereich des Art. 24 Abs. 1a GG.

In der Praxis stellt sich jedoch zudem ein materielles Problem. Die Länder sind nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht nur für den Vollzug des Landesrechts, sondern auch für die Ausführung der Bundesgesetze zuständig (Art. 83 GG). Mit Blick auf Bauvorhaben betrifft dies beispielsweise die Ausführung des BauGB, BImSchG oder etwa des WHG. Von dieser Pflicht zur Ausführung des Bundesrechts können sich die Länder nicht selbst befreien. Eine Übertragung der Ausführung des Bundesrechts auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen durch die Länder scheidet mangels Dispositionshoheit der Länder aus. Auch der Bund ist nach gegenwärtiger Verfassungslage gehindert, die Ausführung von Bundesrecht nach Art. 24a Abs. 1 GG auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen zu übertragen, da Normadressaten der Bestimmung lediglich die Länder und nicht der Bund sind.

Zusammenfassend können daher nach gegenwärtiger Verfassungslage die Länder grenzüberschreitend zuständige Einrichtungen begründen; die Einrichtungen sind aber – jedenfalls mit Blick auf die Anwendung von Bundesrecht – weiterhin strikt an das Territorialitätsprinzip gebunden und zur Anwendung von deutschem Bundesrecht auf deutschem Hoheitsgebiet verpflichtet.

Gewerbegebiet Aachen/Heerlen

a) Für Bauvorhaben auf Grundstücken, die die Hoheitsgrenze schneiden, ergeben sich insbesondere die folgenden Probleme:

Selbst wenn es sich gegenständlich um ein Gebäude handeln würde, müssten zwei unterschiedliche Genehmigungsverfahren durchlaufen werden, die unterschiedlichen materiellen Anforderungen gehorchen und unterschiedliche Genehmigungen zum Gegenstand haben würden:

- In den Niederlanden besteht keine dem deutschen Recht vergleichbare Konzentrationswirkung des Baugenehmigungsverfahrens, insbesondere ist eine Art Umweltgenehmigung (Milieuvergunning) gesondert einzuholen. Die Baugenehmigung wird gewöhnlich erst erteilt, wenn geklärt ist, dass sich aus der sog. Milieuvergunning keine Anforderungen ergeben, denen die eingereichte Bauvorlage nicht gerecht wird.

- Es bestehen Unterschiede hinsichtlich der zugelassenen Baustoffe und Geräte.
 - Eingebaute Geräte und Installationen müssen auf Funktion und Sicherheit von - nur national zugelassenen - Prüfern geprüft werden.
 - In den Niederlanden müssen die Bauwerke nicht auf eine unbeschränkte Nutzungsdauer und Haltbarkeit ausgelegt sein. Haltbarkeit und Energie-sparen spielen eine andere Rolle. Ausgehend von dieser von Deutschland abweichenden Bauphilosophie wird in den Niederlanden deutlich größeres Gewicht etwa auf die Anlage von Fluchtwegen gelegt. In Deutschland wird hingegen verstärkt Gewicht auf längeren Brandschutz der Baustoffe gelegt, weil eher auf ein schnelles Eintreffen der Rettungskräfte und damit auf eine Rettung der Bausubstanz gesetzt wird. Die unterschiedliche Bauphilosophie führt zu unterschiedlichen Anforderungen an die Bauvorhaben.
 - In den Niederlanden wird auch die Gestaltung des Vorhabens geprüft. Die zuständige Kommission kann die geplante Gestaltung eines Vorhabens ablehnen. Dies hat in der Bundesrepublik keine Entsprechung.
 - Es bestehen national definierte – und daher zwangsläufig unterschiedliche - Sicherheitsvorschriften für die Organisation, Leitung und Durchführung der Bauarbeiten und der Verwendung von Baumaschinen. Ähnliches gilt für die Anforderungen an die Arbeitsplätze und zur Vermeidung von Nachteilen für behinderte (z.B. barrierefreies Bauen).
- b) (Niederländische) Investoren, die auf deutschem Hoheitsgebiet eine Ansiedlung errichten wollen, können bei ihrem Schritt über die Grenze nicht ihr Heimatrecht „mitnehmen“, sondern müssen sich den Vorschriften am Ort der Niederlassung unterwerfen. Dies zu ändern ist Ansatzpunkt der sog. „Roermonder Erklärung“ vom 15. Mai 2002 (unterzeichnet von den IHKs Aachen und Mittlerer Niederrhein sowie den Kamers van Koophandel en Fabrieken voor Zuid-Limburg und Limburg-Noord) . Bei den Betroffenen bestehen insoweit Vorbehalte, sich durch Ansiedlung im benachbarten Ausland mit einer fremden Rechtsordnung auseinander zu setzen. Bei der Errichtung von Bauwerken lässt sich das Interesse feststellen, mit dem „eigenen“ Architekten eine Ansiedlung zu planen, der indes in der Regel lediglich mit dem eigenen nationalen Recht vertraut ist. Mit Blick auf das deutsch-niederländische Grenzgebiet muss auch auf deutscher Seite ein großes Interesse bestehen, niederländischen Investoren entgegenzukommen: Die niederländische Provinz Limburg schätzt, dass im Jahr 2010 auf niederländischer Seite der Euregio keine neuen Gewerbeflächen mehr zur Verfügung stehen werden. Spätestens dann wird ein Bedarf niederländischer Investoren mit Händen zu greifen sein, sich auch auf deutschem Hoheitsgebiet anzusiedeln.

Die genannten Vorbehalte erstrecken sich nicht nur auf den Bereich des Baurechts. Vielmehr werden auch die folgenden Rechtsgebiete angesprochen:

- Umweltrecht (Bundesimmissionsschutzgesetz, Wasserhaushaltsgesetz, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz),
- Verfahrensrecht,
- Gewerberecht,
- (Sozial-)Versicherungsrecht,
- Steuer- und Abgabenrecht,
- Zollrecht.

Aus Sicht der Landesregierung von NRW wie auch der ansiedlungswilligen Unternehmen ist es daher wünschenswert, dass die Wahl des anwendbaren Rechts in dem grenzüberschreitenden Gewerbegebiet in den geschilderten Bereichen nicht nur durch das Territorialitätsprinzip, sondern auch durch die Wahl des betroffenen Bürgers bzw. Unternehmens bestimmt wird. Eine solche „Wahlmöglichkeit“ wird erst durch staatsvertragliche Regelung geschaffen werden können. Ein solcher Staatsvertrag wird verfassungsrechtlich erst zulässig sein, wenn die von den Ländern vorgeschlagene Ergänzung des Art. 24 GG erfolgt ist.

Mit dieser Optionslösung ist nicht beabsichtigt, dass dem Betreffenden punktuell die Möglichkeit eröffnet werden soll, sich die Vorteile der deutschen bzw. ausländischen Rechtsordnung sichern zu können. Vielmehr soll die Option geschaffen werden, sich einheitlich dem deutschen bzw. ausländischen Recht zu unterwerfen. Insbesondere ist nicht daran gedacht, dass Bürger und Unternehmen in der Grenzregion sich steuerliche Vorteile verschaffen.

Gewerbepark Jestetten/Neuhausen

a) Ausgangslage und Projektidee

Während es auf der Schweizer Seite in Neuhausen an den Entwicklungsflächen für die Erweiterung bestehender und Ansiedelung neuer Wirtschaftsbetriebe fehlt, verfügt die deutsche Nachbargemeinde Jestetten über ein gutes Flächenangebot und verzeichnet gleichzeitig eine hohe Arbeitslosigkeit. Für deutsche Unternehmen liegt Jestetten sehr peripher, aus Schweizer Sicht liegt dort das „natürliche Entwicklungsgebiet“, die Aufhebung bzw. eine deutliche Minderung grenzbedingter Friktionen vorausgesetzt. Die jeweils bestehende Strukturschwäche durch die nationalbedingte Blockade einer Eigenentwicklung soll mit der Schaffung des grenzüberschreitenden Gewerbeparks der von Jestetten zur Verfügung gestellten Fläche beseitigt werden. Mittels staatsvertraglich abgesicherten Sonderkonditionen soll der Standort

für die Investoren und Unternehmen interessant und attraktiv gemacht werden.

b) Problemstellung und Verfassungskonflikt

Das Aufeinanderstoßen zweier nationaler Rechtskreise in nationalstaatlich unterschiedlich angesiedelten Kompetenzbereichen lässt die Problemlage in Jestetten nahezu identisch mit der des grenzüberschreitenden Gewerbegebiets Aachen/Heerlen erscheinen bis auf den Unterschied, dass hier kein europäisches Binnenverhältnis, sondern ein bilaterales Deutsch-/EU-/Schweizerisches Verhältnis vor allem im Bereich Personenfreizügigkeit vorliegt.

Unter den verschiedenen Optionen, die zur Realisierung eines grenzüberschreitenden Gewerbegebiets in den vergangenen Jahren diskutiert worden sind, hat sich folgende Alternative herauskristallisiert: Der grenzüberschreitende Gewerbegebietspark soll angrenzend an Schweizer Gebiet auf dem Gebiet der Gemeinde Jestetten als Gebiet mit rechtlicher Sonderregelung realisiert werden. Zollrechtlich soll das Gewerbegebiet in Deutschland liegen, wodurch die Schweizer Investoren vom direkten Zugang auf den EU-Binnenmarkt profitieren. Die Anwendung Schweizer Rechts auf deutschem Territorium spitzt sich hier konkret auf den Bedarf der Anwendung Schweizer Arbeitsrechts und Schweizer Steuerrechts zu. Das hier weit strengere deutsche Recht hielte die Schweizer Unternehmen von Investitionen auf deutschem Boden ab. Die Möglichkeit, auf deutschem Territorium auf die Ausübung deutschen Hoheitsrechts zu verzichten, ist daher Dreh- und Angelpunkt der Zukunft des Gewerbegebietsparks. Eine detaillierte rechtliche und ökonomische Aufarbeitung des Gesamtprojekts wird gegenwärtig durchgeführt. Mit einem entsprechenden Rechtsgutachten der Universität Konstanz, Prof. Hailbronner, wird Ende Mai 2004 gerechnet. Gegenstand dieser Begutachtung ist auch die Frage, ob auf deutschem Staatsgebiet die Anwendung solcher Rechtsnormen zugunsten des Schweizer Rechtes zurückgenommen werden könnte, die zugleich gemeinschaftsrechtlich determiniert sind (z. B. der auf einer europäischen Richtlinie basierende Schutz der Arbeitnehmerrechte im Falle von Zahlungsunfähigkeit oder Konkurs).

Im Gegensatz zu den Vorstellungen betreffend das Gewerbegebiet Aachen/Heerlen soll das für das Unternehmen geltende Recht nicht zur individuellen Wahl stehen. Dem gegenwärtig erarbeiteten Rechtsgutachten liegt daher ein fixes System der partiellen Anwendung Schweizer Rechtes (Arbeits- und Steuerrecht) auf deutschem Territorium zugrunde.

Eurodistrikt

Der Eurodistrikt Straßburg-Kehl (Ortenau) soll sich in einem ersten Schritt als grenzüberschreitender örtlicher Zweckverband gemäß Artikel 11 Karlsruher Übereinkommen konstituieren. Der Eurodistrikt soll, in Fortentwicklung des Deutsch-Französischen Eckpunktepapiers vom 30. Juni 2003 (siehe Anlage), drei Hauptziele verwirklichen:

- Den Bürgern spürbare Verbesserungen bringen,
- die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften pilothaft auf eine neue Ebene stellen,
- die europäische Funktion der Region Straßburg-Ortenau stärken.

Grundsätzlich ist die bereits gemäß Artikel 24 Abs. 1a GG bestehende Möglichkeit, Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen zu übertragen, für den Eurodistrikt sehr interessant. Dabei könnten an den Zweckverband die Hoheitsrechte übertragen werden, deren Ausübung bereits in Kompetenz der Mitglieder des Zweckverbandes, mithin in kommunaler Kompetenz liegen. Auf deutscher Seite bestehen hinsichtlich der gemeinsam mit der französischen Seite erarbeiteten Handlungsfelder weitreichende Kompetenzen, welche durch die wachsende Zuständigkeit des Landratsamtes Ortenaukreis nach der Verwaltungsreform in Baden-Württemberg ab dem Jahr 2005 noch deutlich erweitert werden. Beispiele sind Zuständigkeiten bezüglich Luftreinhaltung, Naturschutz, Feuerwehr und Katastrophenschutz sowie Seuchenbekämpfung und Infektionsschutz.

Über die Kompetenzen des Landratsamtes hinaus bieten sich vor allem die Bereiche öffentliche Sicherheit/Justiz und gemeinsame Regionalplanung für eine deutlich intensivere Zusammenarbeit im Eurodistrikt an.

Kompetenzen einer fortentwickelten grenzüberschreitenden Gebietskörperschaft könnten in den Bereichen ÖPNV, Krankenhausversorgung, Wirtschaftsförderung, Abfallwirtschaft, Bau- und Unterhaltung von Schulen, Tourismusförderung und Straßen- sowie Radwegebau liegen.

Gegenwärtig besteht ein erhebliches Gefälle dahingehend, dass auf französischer Seite weitaus weniger Kompetenzen beim beabsichtigten Mitglied des Zweckverbandes, der Stadtgemeinschaft Straßburg, liegen. Die Handlungsfelder im Rahmen des Zweckverbandes sind daher sehr beschränkt und von französischer kommunaler Seite wird die Abgabe von nationalstaatlichen Kompetenzen an die Stadtgemeinde gefordert.

Im gegenwärtigen Stadium wird daher weder die Übertragung von Hoheitsrechten diskutiert, noch ist der Bedarf der Anwendung ausländischen Rechts

auf deutschem Territorium offenkundig. Mit Blick auf die möglichst variablen Fortentwicklungsmöglichkeiten des Eurodistriktes erscheint die Schaffung solcher Möglichkeiten indes sachdienlich. Insbesondere zeichnet sich auch hier als konkreter Anwendungsfall die Einrichtung eines gemeinsamen, über den Rhein verbundenen Gewerbegebietes ab, welches durch die Möglichkeit der Anwendung einheitlicher materieller Rechtsnormen beidseits des Flusses an Attraktivität gewinnen und damit der Schaffung von Arbeitsplätzen dienen würde.

2. Grenzüberschreitende Kammerkooperationen

Wegen des aus dem Territorialitätsprinzip fließenden Zwangs, das Bundesrecht anzuwenden, ist es nicht möglich, dass Industrie- und Handelskammern mit ihren Schwesterkammern im benachbarten Ausland öffentlich-rechtliche Zusammenschlüsse gründen, um hoheitliche Aufgaben gemeinsam zu erledigen. Hieraus ergeben sich u.a. die nachfolgenden Probleme:

a) Ansiedlungswerbung

Die deutschen IHKs vertreten nach den rechtlichen Vorgaben ausschließlich die Interessen der Wirtschaft in ihrem Bezirk. Derzeit bewegen die Kammern sich in einer rechtlichen Grauzone, wenn sie sich beispielsweise für die Ansiedlung eines Unternehmens im niederländischen Teil der Euregio Maas-Rhein einsetzen. Die einschlägigen Gesetze gehen insoweit noch von einer echten Konkurrenz der Nachbarregionen aus. Im Ergebnis kann dies dazu führen, dass letztlich ein Standort außerhalb der gewachsenen Wirtschaftsregion den Zuschlag erhält. Die Erschließung regionaler Potenziale wird blockiert.

b) Berufsbildung

Um Zusatzqualifikationen zu fördern und junge Menschen an die Anforderungen des zusammenwachsenden Europa heranzuführen, sind Auszubildende nachdrücklich zum Grenzübertritt zu ermutigen. Derzeit müssen die Kammern sich darauf beschränken, bei vergleichbaren Ausbildungen in den Niederlanden und in Deutschland doppelte Qualifikationen zu erteilen. Zugleich werden vereinzelt auch duale Ausbildungsverhältnisse nach deutschem Recht in den Niederlanden betreut, wobei die Auszubildenden deutsche Berufsschulen besuchen. Eine Ausweitung des Systems würde, etwa wegen der notwendigen Kontakte zu den Betrieben, eine enge Zusammenarbeit mit den Kammern vor Ort erfordern. Da es sich bei der Betreuung der Berufsbildung um eine hoheitliche Aufgabe handelt, ist dies jedoch ohne Grundgesetzänderung nicht möglich. Die Versorgung der Jugendlichen mit Ausbildungsstellen und die Nachwuchssuche in den Unternehmen wird ohne sachlichen Grund entlang der Grenze limitiert.

II. Änderung des Art. 24 GG als zielführende Maßnahme zur Problemlösung

Teilweise lassen sich Probleme der unterschiedlichen Rechtslagen in grenzüberschreitenden Projekten im Wege zwischenstaatlicher Vereinbarungen lösen. Als Beispiel hierfür kann das Brückenabkommen für die Mimram-Brücke im Bereich des Eurodistriktes Straßburg-Kehl genannt werden.

Dieses Verfahren führt jedoch dann nicht zum Erfolg, wenn gerade die Anwendung des Rechtes des Nachbarstaates auf deutschem Territorium – und damit die Nichtanwendung (bundes-)deutschen Rechts - das angestrebte Ziel ist, wie es bei der geschilderten Lage der grenzüberschreitenden Gewerbegebiete der Fall ist.

Eine Lösung der dort dargestellten Probleme setzt daher insbesondere unter Berücksichtigung des Gebots der Rechtssicherheit unabdingbar eine Änderung des Artikel 24 GG voraus.

Es genügt nicht, die Länder verfassungsrechtlich zu ermächtigen, grenzüberschreitend zuständige Behörden bilden zu können. Hinzutreten muss eine materielle Öffnung der Rechtsordnung in einer Weise, die es den grenzüberschreitend zuständigen Behörden ermöglicht, auch auf deutschem Hoheitsgebiet ausländisches Recht anzuwenden.

Mit der Anwendung fremden Rechts auf deutschem Boden wird jedoch rechtliches Neuland betreten. Auf Literatur oder Rechtsprechung kann kaum zurückgegriffen werden, da diese Thematik nur in Ansätzen behandelt wird. Es ist daher erforderlich, eine neue verfassungsrechtliche Lösung zu erarbeiten. Die Länder kommen nach intensiver Prüfung der Sach- und Rechtslage zu dem Ergebnis, dass die angestrebte Änderung der grenzüberschreitenden Abkommen eine Ergänzung des Art. 24 GG unabdingbar macht, weil sonst für die grenzüberschreitenden Vereinbarungen keine hinreichende Ermächtigung vorhanden wäre. Eine solche Lösung hätte auch den Vorteil, dass sie namentlich bei eventuellen Rechtsstreitigkeiten erheblich zur Rechtssicherheit beitragen würde.

Das **BMI** vertritt bislang hingegen den Standpunkt, dass beispielhaft ein Anholter-Folgeabkommen auch ohne Änderung des Grundgesetzes unter Anwendung von „Verwaltungskollisionsrecht“ abgeschlossen werden könne, um eine Öffnung der Rechtsordnung in dem beabsichtigten Sinne zu erreichen. Aus den wenigen juristischen Literaturstellen zu Art. 24 GG lässt sich jedoch ableiten, dass eine Lösung über eine Grundgesetzänderung generell als die rechtlich sauberste Lösung angesehen wird. Die Ansicht des BMI wird nicht gestützt. Selbst das **BMJ** ist in einer Stellungnahme 2002 der Einschätzung des BMI nicht gefolgt und hat eine Grundgesetzänderung für notwendig erachtet.

Es führt jedoch auch deshalb nicht weiter, der Ansicht des BMI zu folgen, weil Investoren Rechtssicherheit fordern. Die Entwicklung der grenzüberschreitenden Gewerbegebiete stagniert u.a. auch deshalb, weil sich wegen der ungeklärten rechtlichen Grundlage keine weiteren Investoren finden. Um potentiellen Investoren Rechtssicherheit zu bieten, ist eine Änderung des Grundgesetzes unumgänglich. Ansonsten tragen allein die Länder das Risiko, dass für die Öffnung der Rechtsordnung keine hinreichende Rechtsgrundlage besteht.

Anlage**Eckpunkte für die Errichtung des Eurodistrikts Straßburg-Kehl**

In der Gemeinsamen Erklärung vom 22. Januar 2003 haben sich der Präsident der französischen Republik und der Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland für die Schaffung des Eurodistrikts Straßburg-Kehl ausgesprochen. Die Staatsminister für Europa wurden beauftragt, dieses Vorhaben, für dessen Gelingen die beteiligten Gebietskörperschaften die Hauptverantwortung tragen, zu begleiten und im erforderlichen Umfang auf nationaler Ebene zu unterstützen. Der vorliegende Zwischenbericht fasst die Eckpunkte und den Stand des Vorhabens zusammen:

Das Vorhaben Eurodistrikt Straßburg-Kehl hebt sich von den herkömmlichen Formen grenzüberschreitender Zusammenarbeit ab:

- durch seinen Pilotcharakter für andere Grenzregionen und als Zukunftswerkstatt für neue Formen grenzüberschreitender Kooperation und Integration in Europa,
- durch die im eigentlichen Sinne europäische Ausrichtung von Identität und Kommunalstrukturen eines Eurodistrikts Straßburg-Kehl,
- durch die Möglichkeit, eine gemeinsame Vision und eine transnationale regionale Identität im Herzen eines bürgernahen Europas zu begründen.

Das Projekt hat auf beiden Seiten des Rheins in der Öffentlichkeit ein sehr positives Echo ausgelöst. Sowohl in Frankreich als auch in Deutschland wurden inzwischen Arbeitsgruppen gebildet, die alle politischen und Verwaltungsebenen einbeziehen. Nach einer Reihe nationaler und bilateraler Konsultationen unter Federführung der Staatsminister für Europa haben die Arbeitsgruppen gemeinsam mit den Akteuren der Zivilgesellschaft die Leitlinien für die Umsetzung des Eurodistrikts erarbeitet. Die Staatsminister haben daraufhin folgende Eckpunkte für den Eurodistrikt beschlossen:

Kompetenzen/rechtlicher Rahmen

Der Eurodistrikt baut auf dem gemeinsamen Willen der beteiligten Gebietskörperschaften zu einer neuen Dimension der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf. Der Eurodistrikt wird die bestehenden Aktivitäten der betreffenden Gebietskörperschaften, die ihrerseits gemeinsame Visionen entwickeln und umsetzen sollen, fördern und diesen neue Anstöße geben.

Der Eurodistrikt soll über ein eigenes Entscheidungsgremium verfügen:

- 2 -

Ausgangspunkt der Zusammenarbeit wird ein grenzüberschreitender kommunaler Zweckverband nach dem Muster des Karlsruher Übereinkommens vom 23.01.1996 sein. Eine Reihe von Kompetenzen könnten in einer ersten Phase den Kern des Eurodistrikts bilden, dessen Schaffung jedoch progressiv erfolgen sollte, um größere Kompetenzen sukzessive einbeziehen zu können. Die Überlegungen zur Rechtsform sollten also bereits jetzt aufgenommen und gleichzeitig mit weiteren Überlegungen in Bezug auf ausgewählte Vorhaben und erwünschte sowie notwendige Kompetenzen angestellt werden. Die Regierungen der Französischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland erklären sich bereit, die Umsetzung des Vorhabens bei Bedarf nach Kräften (z.B. durch zwischenstaatliche Vereinbarungen) zu unterstützen. Weitere Formen der Zusammenarbeit (privatwirtschaftlicher Art oder im Rahmen der Zivilgesellschaft) sind ausdrücklich erwünscht und werden nach Möglichkeit von staatlicher Seite unterstützt.

Ausdehnung des Eurodistrikts

Um geographische Kohärenz und ein annäherndes Gleichgewicht auf beiden Seiten des Rheins zu gewährleisten, wird

- auf deutscher Seite als Bezugsrahmen zunächst das Gebiet des Ortenau-Kreises (412 000 Einwohner, 46 Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern und 5 Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern) sowie
- auf französischer Seite zunächst das Gebiet der Stadtgemeinschaft Straßburg (CUS) (Stadt Straßburg mit 265 000 Einwohnern und die übrigen Gemeinden mit 190 000 Einwohnern), die über eine beratende Versammlung und eine Exekutive verfügt,

ausgewählt.

Der Eurodistrikt wird also insgesamt ca. 360 000 Einwohner umfassen. Später könnte der Eurodistrikt weitere Gebietskörperschaften aufnehmen, insbesondere jene, die bereits jetzt im grenzüberschreitenden Rahmen der AG Centre (SCOTERS-Ortenau) zusammenarbeiten.

Unabhängig von der oben genannten Ausdehnung könnten die Städte Karlsruhe oder Freiburg im Breisgau für gezielte Formen der Zusammenarbeit bei spezifischen Projekten in Frage kommen, die entsprechende städtische Strukturen erfordern.

- 3 -

Hauptzielsetzungen

Die Parteien haben folgende Bereiche für eine vorrangige Umsetzung ausgewählt, um dem Eurodistrikt die für die Bürger beider Länder gewünschte konkrete Sichtbarkeit zu verleihen:

- Verknüpfung der Fernverkehrsnetze (TGV-ICE),
- Ausbau des bestehenden grenzüberschreitenden Nahverkehrsnetzes,
- gemeinsames Marketing für eine einheitliche Visibilität des Eurodistrikts,
- gemeinsames Internetportal,
- Schaffung eines Kompetenzzentrums für grenzüberschreitende Zusammenarbeit,
- Intensivierung der Zusammenarbeit im Bereich öffentliche Sicherheit/Polizei-kooperation,
- Verstärkung nachhaltiger Umweltkooperation, insbesondere in den Bereichen Lärm-minderung/Luftreinhaltung und Ausweisung von Naturschutzgebieten,
- Ausbau der Zusammenarbeit der Hilfsdienste,
- Verbesserung der Kompatibilität der Berufsausbildung, insbesondere im Handwerk und in der Lehrerausbildung,
- Verknüpfung der Ressourcen der Arbeitsvermittlungen,
- Ausbau der Schulpartnerschaften und des Schilleraustauschs,
- Vermittlung der Partnersprachen Deutsch und Französisch an allen Schulen, um eine Zweisprachigkeit zu erreichen, die dem Eurodistrikt ebenfalls zugute käme.

Zeitperspektive

Auf dem nächsten Deutsch-Französischen Ministerrat im Herbst dieses Jahres werden die Beauftragten für die deutsch-französische Zusammenarbeit eine Bilanz und Vorausschau zum Eurodistrikt präsentieren. Für die grenzüberschreitende Gartenschau Straßburg-Kehl im Frühjahr 2004 ist eine öffentliche Präsentation des Projekts Eurodistrikt beabsichtigt.

Hans Martin BURY, Staatsminister für Europa
Noëlle LENOIR, Ministre déléguée aux affaires européennes

GESAMT SEITEN 03

GESAMT SEITEN 15