

KURZBERICHTE AUS PRAXIS UND FORSCHUNG

Europarat: Rahmenkonvention zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa gebilligt — Keine Wunder, aber Problemerkleichterungen für Grenzbevölkerung

1. *Ministerkomitee legt der Parlamentarischen Versammlung Konventionsentwurf vor*

Das Ministerkomitee des Europarates hat am 1. Juni 1979 dem Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung des

Europarates den „*Entwurf einer Rahmenkonvention für grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften*“ zur Stellungnahme zugeleitet (Europaratsdokument 4370). Die Parlamentarische Versammlung hat diesen Entwurf am 11. Oktober 1979 gebilligt.

Der Konventionsentwurf, an dem seit Mitte der 70er Jahre vom Ministerkomitee gearbeitet wurde, sieht künftig *drei Formen der Kooperation* über die Grenzen hinweg vor:

- eine Studien- und Koordinierungsgruppe,
- einen Vertrag über Leistungen und Zusammenarbeit,
- eine Vereinigung, ein Syndikat gemeindlicher Körperschaften.

Die erste Kooperationsform stellt lediglich eine lockere Form der Zusammenarbeit dar, die die Beteiligten weniger rechtlich als politisch und moralisch verpflichtet. Die zweite Form hingegen, der Vertrag über Zusammenarbeit und Leistungen, ist wesentlich konkreter und verlangt bereits bestimmte Leistungen, die auch rechtlich geltend gemacht werden können. Das interkommunale Syndikat ermöglicht als dritte Form darüber hinaus sogar, wichtige Aufgaben gemeinsam zu erfüllen, gemeinsame Vorhaben zu betreiben und gemeinschaftliches Personal anzustellen. Hierbei bilden die beteiligten Gebietskörperschaften eine neue juristische Person, deren Möglichkeiten sich nach dem Recht des Sitzstaates richten. Wegen möglicher Kollisionen mit innerstaatlichem Recht sieht der Konventionsentwurf vor, daß die dritte und stärkste Form der Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg durch Vorbehalte des einen oder des anderen Staates für seine Gebietskörperschaften ausgeschlossen werden kann.

2. Harte Kritik durch den Ausschuß für Regionalplanung und kommunale Angelegenheiten

Sofort nach Vorlage des Entwurfs der Rahmenkonvention durch das Ministerkomitee hat sich der Ausschuß für Regionalplanung und kommunale Angelegenheiten der Parlamentarischen Versammlung intensiv mit dem Entwurf befaßt. In der ausführlichen Begründung zu seiner Beschlußempfehlung für die Parlamentarische Versammlung, die vom Vorsitzenden Dr. Ahrens (SPD) am 20. September 1979 vorgelegt (Europaratsdokument 4402) und am 11. Oktober 1979 der Parlamentarischen Versammlung vorgetragen wurde (Europaratsdokument AS (31) CR 19), kritisierte er den Konventionsentwurf. Dr. Ahrens bezeichnete den Weg, den die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und besonders dieser Konventionsentwurf seit 1964 durch die verschiedenen Gremien des Europarates genommen haben, und damit alle Bemühungen um Regelungen zur Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften über die Grenzen hinweg schlicht als eine Tragödie.

Die Initiativen der Parlamentarischen Versammlung seit 1964 waren lediglich auf zwei allgemein anerkannte Ziele gerichtet:

- auf Hilfe für die europäischen Bürger, die von den Nachteilen der alten Staatsgrenzen am unmittelbarsten und schwersten betroffen sind und an den Narben der Wunden der Vergangenheit am schwersten zu leiden haben;
- an den Grenzen unserer europäischen Staaten sollten Zeichen und Beispiele für europäische Zusammenarbeit gesetzt werden, die zeigen sollten, daß die Nationalstaaten durchaus in der Lage sind, aus dem Schatten der Vergangenheit herauszutreten und bislang als unabdingbar geltende eherne Grundsätze der Souveränität im Interesse der an den Grenzen lebenden Menschen aufzugeben.

Beide Ziele sind bisher nicht erreicht worden. Nach den Worten des Abgeordneten Dr. Ahrens gelten sie noch heute, also nach 15 Jahren, unverändert fort.

Obwohl die Parlamentarische Versammlung viele Initiativen entwickelte, so zum Beispiel die Durchführung von zwei Symposien für Europäische Grenzregionen in den Jahren 1972 und 1975, und dem Ministerkomitee viele Entschlüsse in dieser Frage zugeleitet hat, liegt heute ein Konventionsentwurf vor, der wegen seiner dürftigen materiellen Ausgestaltung und vor allem wegen der *Vorbehaltsklausel* hinsichtlich der interkommunalen Syndikate die in ihn gestellten Erwartungen bei weitem nicht erfüllt. Der Entwurf bleibt zum Beispiel weit hinter einer entsprechenden Konvention der skandinavischen Länder zurück, und die praktische Zusammenarbeit ist an einigen Grenzen bereits weiter vorangeschritten, als die Konvention dies vorsieht. Gleichwohl fordert der Ausschuß für Regionalplanung und kommunale Angelegenheiten die Parlamentarische Versammlung in seiner Beschlußempfehlung auf, alles daranzusetzen, das Ratifizierungsverfahren so schnell wie möglich einzuleiten und zu einem positiven Abschluß zu bringen.

3. Kritik und Ergänzungsvorschläge durch den Rechtsausschuß

Ergänzend zu den Ausführungen von Dr. Ahrens trug der Abgeordnete Dr. Schäuble (CDU) die Auffassungen des Rechtsausschusses am 11. Oktober 1979 der Parlamentarischen Versammlung vor. Dr. Schäuble hob — wie auch Dr. Ahrens — die positiven Aspekte des Entwurfs hervor und stellte auch fest, daß der Entwurf weit hinter den Bestrebungen und Erwartungen der Parlamentarier zurückbleibe. Während die Parlamentarier gefordert hatten, daß den betroffenen kommunalen Behörden der Signatarstaaten unmittelbar die Möglichkeit gegeben werden sollte, die im Entwurf vorgesehenen Vertragstypen über verschiedene Formen grenzüberschreitender Zusammenarbeit selbst abzuschließen, beschränkt sich der „Entwurf einer Rahmenkonvention“ lediglich auf die grundlegende Bereitschaftserklärung, grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu erleichtern und zu fördern, sowie auf die Erklärung, auf den Abschluß von bi- oder multilateralen Verträgen im Rahmen gegebener Möglichkeiten hinzuwirken.

In Anbetracht der *verminderten rechtlichen Bindungswirkungen* des vorgelegten Entwurfes begrüßt der Rechtsausschuß, daß das Ministerkomitee seinem Entwurf in einem Anhang wenigstens Muster für mögliche Vertragstypen beigegeben hat. Durch Anwendung dieser Vertragstypen könnten sehr bald durch die Signatarstaaten Vorteile für die in den Grenzgebieten liegenden Gemeinden geschaffen werden.

Vom Rechtsausschuß wurden der Parlamentarischen Versammlung zwei Änderungsanträge vorgelegt:

- Im ersten Antrag wird die Unverbindlichkeit der verwendeten Begriffe bedauert;
- im zweiten Antrag wird das Ministerkomitee ermuntert zu beschließen, den kommunalen Behörden ausdrücklich das Recht zuzuerkennen, wie dies auch in der Konvention der

skandinavischen Staaten vom 26. Mai 1977 geschehen ist, mit den lokalen Behörden auf der anderen Seite der Grenze im Rahmen ihrer Kompetenzen zusammenzuarbeiten.

Der Rechtsausschuß ist, wie auch die gesamte Parlamentarische Versammlung, der Auffassung, daß der vorliegende „Entwurf einer Rahmenkonvention Anlaß sein muß“, die Bemühungen zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit weiter zu intensivieren und mit Nachdruck fortzusetzen.

4. *Parlamentarische Versammlung: „Ein relativ kleiner Schritt in die richtige Richtung“*

In der Debatte vom 11. Oktober 1979 bemängelten alle Redner sehr deutlich die bisherige schleppende Behandlung des Konventionsentwurfes. Insbesondere der norwegische Abgeordnete *Lien* hob die skandinavischen Erfahrungen bei der unmittelbaren grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Kommunen hervor und stellte unter anderem fest, daß sich die grenznahe und regionale Zusammenarbeit als das *wertvollste Instrument* der gemeinsamen nordischen Regionalpolitik erwiesen habe. Wir wissen, daß wir nur einen sehr kleinen Schritt in die richtige Richtung tun, meinte abschließend Dr. *Ahrens*. Es bleibt deshalb weiterhin nötig, daß die Parlamentarische Versammlung des Europarates die Entwicklung an den Grenzen in Europa auch künftig sehr eingehend verfolgt und sich darüber hinaus Jahr für Jahr in den Budgetverhandlungen des Europarates bemüht, eine Kontaktstelle für grenzüberschreitende Zusammenarbeit beim Europarat einzurichten.

In ihrer am 11. Oktober 1979 angenommenen Entschlie-ßung sprach sich die Parlamentarische Versammlung des Europarates unter anderem für die

- *schnelle Verabschiedung der Rahmenkonvention* durch das Ministerkomitee aus, die möglichst noch im Jahre 1979 erfolgen solle, und
- sie bat das Ministerkomitee, dafür zu sorgen, daß ab 1980 die Informationen über die grenzüberschreitenden Kooperationsmöglichkeiten zwischen den Mitgliedstaaten verbreitet und den kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften die Möglichkeiten der Konvention eröffnet werden.

Darüber hinaus beschloß die Parlamentarische Versammlung die vom Rechtsausschuß gestellten Zusatzanträge. — In seinem Schlußwort hob Dr. *Ahrens* hervor, daß es jetzt an den Parlamentariern des Europarats liegen werde, ob dieser Entwurf bald seine begrenzten Wirkungen in der politischen Realität an unseren Grenzen entfalten wird oder nicht.

5. *Europarat verabschiedet „Konvention zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit europäischer Gebietskörperschaften“*

Anfang Februar 1980 verabschiedete das Ministerkomitee des Europarates die „Transfrontier Co-Operation between Territorial Communities or Authorities“. Damit verfügt die 21 Mitglieder umfassende Organisation des Europarates über

eine neue, weitere Konvention, die hoffentlich für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa nützlich sein wird.

Die Mitgliedstaaten des Europarates können mit der Unterzeichnung der Konvention anläßlich der vom 21.–23. Mai 1980 in Madrid stattfindenden „Konferenz der Europäischen Innenminister“ beginnen. Der Ratifizierungsprozeß kann lange dauern. Hoffentlich nicht so lange, wie der Erarbeitungsprozeß der „Europäischen Konvention für grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften“, der 1965 durch Beschluß des Kommunalausschusses der Beratenden Versammlung des Europarates eingeleitet wurde und 15 schwierige Jahre bis zu seiner Verabschiedung benötigte – eine moderne europäische Tragödie!

Viktor Frhr. von Malchus