



HINTERGRUNDBERICHT "Die Schweiz und die europäische territoriale Zusammenarbeit etZ "

Stand 25. Februar 2006

Verfasser:

Staatssekretariat für Wirtschaft seco, Regional- und Raumordnungspolitik DSRE

Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Stabsstelle Internationales

EDA Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Direktion für Völkerrecht,
Sektion Landesgrenzen und Nachbarrecht

Inhaltsverzeichnis

<u>A. AUSGANGSLAGE</u>	3
1. <u>ALLGEMEINES</u>	3
2. <u>INTERREG III</u>	3
2.1. <u>Ziele</u>	3
2.2. <u>Ausgestaltung</u>	4
2.3. <u>Erste Bilanz der Schweizerischen Teilnahme an INTERREG III</u>	5
3. <u>PILOTPHASE "TRANSNATIONALE KOOPERATION MIT LEADER+-PROJEKTEN"</u>	6
<u>B. RELEVANTE POLITIK IN DER EU UND DER SCHWEIZ</u>	8
4. <u>ZUKÜNFTIGE EUROPÄISCHE KOHÄSIONSPOLITIK - ZIEL 3 (ehemals INTERREG)</u>	8
4.1. <u>Grundsätze</u>	8
4.2. <u>Stand der Verhandlungen zur Kohäsionspolitik (Stand Februar 2006)</u>	8
5. <u>SCHWEIZERISCHE NEUE REGIONALPOLITIK</u>	9
6. <u>RAUMENTWICKLUNGSPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION</u>	9
7. <u>SCHWEIZERISCHE RAUMENTWICKLUNGSPOLITIK</u>	10
<u>C. DIE SCHWEIZ UND DIE ZUKÜNFTIGE EUROPÄISCHE TERRITORIALE ZUSAMMENARBEIT</u>	12
8. <u>ETZ UND NRP</u>	12
8.1. <u>Vernehmlassung NRP Ende 2004 – Ergebnisse bez. etZ</u>	12
8.2. <u>Ergebnisse AG EVD/VDK bez. etZ</u>	12
8.3. <u>Botschaft NRP</u>	13
8.4. <u>Argumente für den Einbezug der etZ in die NRP</u>	13
9. <u>BEDEUTUNG DER EUROPÄISCHEN TERRITORIALEN ZUSAMMENARBEIT FÜR DIE SCHWEIZER RAUMENTWICKLUNG</u>	14
10. <u>INSTITUTIONELLE EINBETTUNG DER ETZ UND ZUSAMMENARBEITSFORMEN AN DEN SCHWEIZER GRENZEN</u>	15
10.1. <u>Allgemeines</u>	15
10.2. <u>Kompetenzen der Kantone gemäss Bundesverfassung</u>	15
10.3. <u>Internationale Rechtsinstrumente</u>	16
10.4. <u>Organismen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit</u>	17
10.5. <u>Folgerungen</u>	18
11. <u>SPEZIFISCHE FRAGEN ZUR ZUKÜNFTIGEN UMSETZUNG DER ETZ IN DER SCHWEIZ</u>	18
11.1. <u>Grundsätzliches</u>	18
11.2. <u>Management</u>	19
11.3. <u>Budget</u>	19
11.4. <u>Übergangsphase 2007</u>	20
11.5. <u>Kompatibilität der Schweiz mit Regelungen der EU bez. Ziel 3 der neuen Kohäsionspolitik</u>	20
<u>D. GUTE PROJEKTBEISPIELE INTERREG III</u>	24

A. AUSGANGSLAGE

1. ALLGEMEINES

Der Bund beteiligt sich von 2000-2006 auf der Grundlage eines Bundesbeschlusses mit 39 Mio. CHF an der europäischen Gemeinschaftsinitiative Interreg III zur grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit. Damit setzt er sein Engagement für eine Verstärkung der transeuropäischen Zusammenarbeit fort, welches er bereits im Rahmen von Interreg II begonnen hatte. Die Kantone arbeiteten schon seit INTERREG I, d.h. seit 1991 mit ihren ausländischen Partnern zusammen. Im Rahmen von Interreg II, resp. INTERREG III sind die Ausrichtungen zur transnationalen und zur interregionalen Zusammenarbeit neu dazugekommen.

Mit seiner Beteiligung an INTERREG verfolgt der Bund die Absicht, einen Beitrag zur Verstärkung der transeuropäischen Zusammenarbeit, zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen und zur optimalen Koordination der Raumordnungspolitik auf europäischer und schweizerischer Ebene zu leisten.

Das Instrument INTERREG III läuft Ende 2006 aus. Im Rahmen der Neuen Regionalpolitik NRP soll die Weiterführung dieses Instrumentes gesichert werden. Die Botschaft zur NRP wurde dem Parlament zur Beratung weitergeleitet.

Der vorliegende Bericht dient in erster Linie als Ergänzung dieser Botschaft für den Teil bez. der europäischen territorialen Zusammenarbeit etZ. Der Bundesrat schlägt dem Parlament in der Botschaft zur NRP vor, die etZ zum einen im Rahmen des Ziel 3 der EU-Kohäsionspolitik 2007-2013 weiterzuführen. Dies entspricht der Weiterführung von INTERREG, welches auf europäischer Seite in den "Mainstream" übergegangen ist und deshalb offiziell nicht mehr den Namen der europäischen Initiative INTERREG tragen wird. Neu soll es im Rahmen der NRP zusätzlich möglich werden, auf pragmatischere Weise grenzüberschreitende Zusammenarbeitsprojekte ausserhalb der europäischen Instrumente zu fördern.

2. INTERREG III

2.1. Ziele

Aus der Botschaft über die Beteiligung der Schweiz an der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III können für die Schweiz folgende Ziele abgeleitet werden:

Regionalpolitik

Die Förderung der regionalen Zusammenarbeit zwischen schweizerischen und europäischen Partnern erlaubt es, die Konkurrenzfähigkeit der Regionen und damit die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz ganz allgemein zu stärken. Sie fördert den inneren Zusammenhalt und erlaubt eine konzertierte und ausgewogene Beteiligung der gesamten Schweiz, einschliesslich der Binnenkantone.

Raumentwicklung

Der Bundesrat hat in den «Grundzügen der Raumordnung Schweiz» die Zusammenarbeit mit Europa als eine von vier prioritären Strategien definiert. Eine

verstärkte Beteiligung der Schweiz heisst nichts anderes, als dass die Schweiz ihre legitimen Interessen im Rahmen der Entscheidungen der EU einbringen und für eine optimale Koordination der Raumordnungspolitik auf europäischer und auf schweizerischer Ebene sorgen kann.

Integrationspolitik

Die Verstärkung der regionalen Zusammenarbeit, im Sinne einer Mikro-Integration, ist ein wesentlicher Faktor für unsere Integration in Europa. Die transeuropäische Zusammenarbeit stellt für die Schweiz und ihre Regionen eine Möglichkeit dar, an Projekten europäischer Dimension teilzunehmen.

2.2. Ausgestaltung

INTERREG III gliederte sich in drei Ausrichtungen.¹

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit IIIA mit den vier Programmgebieten Oberrhein Mitte-Süd / Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein / Frankreich-Schweiz / Italien-Schweiz, welche spezialisiert ist auf die Förderung integrierter Regionalentwicklung zwischen Grenzregionen.

Die transnationale Zusammenarbeit IIIB mit 3 transnationale Räume, von denen für die Schweiz der Alpenraum am wichtigsten ist und welche zur harmonischen räumlichen Integration im gesamten Gemeinschaftsgebiet beiträgt.

Die interregionale Zusammenarbeit IIIC unter welcher es für die Schweizer Kantone möglich ist, mit europäischen Partnern zusammenzuarbeiten, mit denen sie keine gemeinsame Grenze verbindet und welche auf die Stärkung und somit auf die Verbesserung der Maßnahmen, Instrumente und Verfahren der Regionalpolitik und regionalen Wirtschaftsförderung zielt.

INTERREG III wird in seiner Hauptausrichtung, der grenzüberschreitenden, dezentralisiert umgesetzt. Die transnationalen Zusammenarbeit wird vom ARE und die interregionale Zusammenarbeit vom seco begleitet. Im weiteren liegt beim seco die Gesamtkoordination der Schweizerischen Teilnahme an INTERREG. Für

¹ prioritäre Themen IIIA: Förderung der Entwicklung von städtischen, ländlichen und Küstengebieten; Förderung des Unternehmertums; Förderung von KMU, einschließlich im Fremdenverkehr; Förderung lokaler Beschäftigungsinitiativen; Unterstützung der Integration auf dem Arbeitsmarkt und der sozialen Eingliederung; gemeinsame Nutzung der Humanressourcen und Einrichtungen in den Bereichen Forschung, technologische Entwicklung, Bildung, Kultur, Kommunikation, Gesundheit und öffentliche Sicherheit; Förderung des Umweltschutzes und erneuerbarer Energieträger, Verbesserung der Energieeffizienz; Verbesserungen in den Bereichen Verkehr, Informations- und Kommunikationsnetzwerke und -dienste, Wasser- und Energieversorgung; Verstärkung der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Verwaltung; Stärkung der Humanressourcen und des institutionellen Potentials für die grenzübergreifende Zusammenarbeit.

Prioritäre Themen IIIB: Die Ausarbeitung territorialer Entwicklungsstrategien auf transnationaler Ebene, einschließlich der Zusammenarbeit zwischen Städten bzw. Stadtgebieten und ländlichen Gebieten. / Die Förderung leistungsfähiger und nachhaltiger Transportsysteme und ein verbesserter Zugang zur Informationsgesellschaft. / Der Schutz der Umwelt und der natürlichen Ressourcen, insbesondere der Wasserressourcen.

Prioritäre Themen IIIC: Kooperationsmaßnahmen in Bereichen wie Forschung, technologische Entwicklung, Unternehmertum, Informationsgesellschaft, Tourismus, Kultur oder Umwelt; Austausch von Erfahrungen und erfolgreichen Ansätzen zwischen den Mitgliedstaaten und mit Drittländern über regionalpolitische Instrumente.

mehrere Kantone zusammen wurde jeweils pro Programmgebiet eine(n) regionale(n) KoordinatorIn eingesetzt, welche(r) die Träger der grenzüberschreitenden Projekte unterstützt und die hierfür bereitgestellte 27,6 Mio. CHF Fördermittel des Bundes verwaltet.

Der Rahmenkredit 2000-2006 von 39 Millionen CHF (d.h. ca. 26 Millionen Euro), ist unter die verschiedenen Ausrichtungen und Aufgaben aufgeteilt. 35 Millionen stehen für Projekte zur Verfügung. 4 Millionen sind für die Begleitmassnahmen bestimmt (Unterstützung der regionalen INTERREG-Koordinationen, nationale und regionale Begleitmassnahmen).

Aufteilung des Rahmenkredites Interreg III (2000-2006)

	Aufteilung pro Ausrichtung	Gesamtsummen
Projekte		35 Mio. CHF
grenzüberschreitend (IIIA)	27,6 Mio. CHF	
transnational (IIIB)	5,3 Mio. CHF	
interregional (IIIC)	2,1 Mio. CHF	
Begleitmassnahmen		4 Mio. CHF
Total Rahmenkredit		39 Mio. CHF

2.3. Erste Bilanz der Schweizerischen Teilnahme an INTERREG III

Allgemeines

Ende 2005 sind bereits über 470 Projekte genehmigt. 95% der gesamten Bundesmittel sind ausgeschöpft. Der Bund hat mit seinen Fördermitteln zahlreiche Transferleistungen von Kantonen, Regionen, Gemeinden und anderen generiert. Die Bundesmittel wirken als Katalysator für das Zustandekommen eines Grossteils der Projekte.

In der grenzüberschreitenden Ausrichtung IIIA entstanden 415 Projekte mit Schweizer Beteiligung. In der transnationalen Ausrichtung IIIB sind es 45 Projekte, davon 37 im Alpenraum und 8 im Raum Nordwesteuropa. In der interregionalen Ausrichtung IIIC entstanden 10 Projekte mit Schweizer Beteiligung. Die Schweiz nahm ausserdem aktiv am Raumentwicklungs-Netzwerk ESPON (European Spatial Planning Observation Network) teil, welches ebenfalls im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III lanciert worden ist.

Die Evaluation der Wirkung von INTERREG III, namentlich was die Schaffung von Arbeitsplätzen betrifft, wird Gegenstand der Schlussevaluation INTERREG III sein, welche bis im Herbst 2006 fertiggestellt wird.

Zum Zeitpunkt der Zwischenevaluation von INTERREG III war es noch zu früh, um Aussagen über die Wirkung der im Rahmen von INTERREG III genehmigten Projekte zu machen. Einige Lehren lassen sich jedoch bereits aus der Teilnahme der Schweiz an INTERREG III ziehen. Die folgenden Bemerkungen stützen sich auf diese Ende 2003 durch das Büro INFRAS durchgeführte Zwischenevaluation.

Ziele und Vollzug von INTERREG III

Die Auswirkungen von INTERREG III auf die grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit der Schweizer Partner sind positiv, namentlich in Bezug auf die Integration in europäische Netzwerke und den Einbezug von Nicht-Grenzkantonen.

Das Programm ist gut ausgearbeitet und kann sich auf etablierte Netzwerke und erfahrene Akteure stützen, besonders auf grenzüberschreitender Ebene.

INTERREG III wird im Allgemeinen kohärent und effizient umgesetzt.

Es besteht eine gute Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Bund, obwohl gewisse Kantone der Meinung sind, der Bund greife noch zu stark in die Projektauswahl ein.

Optimierungspotential

Die Qualität der Projekte ist manchmal fraglich. Das Spektrum der Schwerpunkte ist breit und der grenzüberschreitende Mehrwert ist nicht immer offensichtlich. Eine verstärkte thematische Fokussierung ist notwendig. Die NRP sieht vor, in Zukunft die Projekte der etZ, welche die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen fördern und neue Arbeitsplätze schaffen, prioritär zu unterstützen.

Die Mittelausstattung des Bundes war während INTERREG III knapp bemessen. Die Bundesmittel waren relativ rasch ausgeschöpft. Diese Situation brachte für die Schweiz ein Glaubwürdigkeitsproblem bei ihren ausländischen Partnern mit sich (besonders im Rahmen des Programms I-CH). Die EFRE-Kredite sind durchschnittlich sechs Mal höher als die vom Bund für die Programme IIIA zur Verfügung gestellten Mittel. Für die letzte Phase von INTERREG III haben deshalb alternative Finanzierungsquellen, die hauptsächlich von den Kantonen stammen, begonnen, die Bundesmittel zu ersetzen. Schon heute werden mehrere INTERREG-Projekte ohne Beitrag oder mit sehr kleinem Finanzierungsanteil des Bundes oder sogar ohne schweizerische Mittel finanziert.

Private Akteure wurden während INTERREG III noch zu wenig in die Projekte einbezogen, da von privaten potentiellen Projektträgern die Prozesse als zu langwierig und die finanzielle Unterstützung als ungenügend eingeschätzt werden.

INTERREG ist in der breiten Öffentlichkeit noch zu wenig bekannt. Weitere Informations- und Kommunikationsarbeit ist notwendig.

3. PILOTPHASE "TRANSNATIONALE KOOPERATION MIT LEADER+-PROJEKTEN"

Leader+ ist eine von vier aus den EU-Strukturfonds finanzierten Initiativen, welche den Akteuren im ländlichen Raum dabei helfen soll, Überlegungen über das langfristige Potenzial ihres Gebiets anzustellen.

Es fördert die Durchführung integrierter, qualitativ hochstehender und origineller Strategien für eine nachhaltige Entwicklung und legt den Schwerpunkt auf Partnerschaften und Netzwerke für den Austausch von Erfahrungen.

Ab Mitte 2003 durften Schweizer Regio Plus-Projekte während einer Pilotphase

mit LEADER+-Projekten transnational kooperieren. Um möglichst schnell Erfahrungen mit der transnationalen Kooperation zu sammeln, wurden in einer

Pilotphase bereits laufende Regio Plus Projekte beim Aufbau einer transnationalen Kooperation finanziell, methodisch und inhaltlich unterstützt.

Es wurde eine unabhängige Servicestelle, die Koordinationsstelle Schweiz – Leader+ eingesetzt, welche analog zu den nationalen Vernetzungsstellen in den EU-Mitgliedstaaten und um die Partizipation der Schweiz am Leader-Netzwerk zu unterstützen, den Informationsfluss zw. den lokalen Akteure in der Schweiz und der EU gewährleistet und die Schweizer Partner der transnationalen Kooperationsprojekte (Pilotprojekte Leader+) coacht.

Im April 2003 wurde eine Informationsveranstaltung für Schweizer Akteure des ländlichen Raumes durchgeführt. Das rege Interesse an grenzübergreifenden transnationalen Kooperationen wurde durch die grosse Teilnehmerzahl bestätigt (70 TeilnehmerInnen vertraten knapp 40 Regio Plus Projekte, was knapp der Hälfte der 89 damals bewilligten Regio Plus Projekte entsprach). Im Sommer 2003 folgte eine internationale Informationsveranstaltung mit Projektbörse. Auch hier war das Interesse gross, mit knapp 80 TeilnehmerInnen aus vier Ländern.

Insgesamt kamen 8 Pilotprojekte zustande, was knapp 10% der bei Start der Pilotphase bewilligten Regio Plus Projekte entspricht.

Die Erfahrungen aus der Pilotphase wurden in einem Bericht zur Lancierungsphase der Pilotphase LEADER+ zusammengefasst und ausgewertet. Eine weitere Evaluation der Pilotprojekte erfolgt in der Schlussevaluation RegioPlus. Danach kann ein Entscheid über die Weiterführung dieser Art von Zusammenarbeit gefällt werden.

4. ZUKÜNFTIGE EUROPÄISCHE KOHÄSIONSPOLITIK - ZIEL 3 (ehemals INTERREG)

4.1. Grundsätze

Anlässlich der Sitzung des europäischen Rates vom 15. und 16. Dezember haben die Staats- und Regierungschefs einen Kompromiss über die finanzielle Vorausschau (2007-2013) der europäischen Union erreicht. Im Januar 2006 wurde dieser an das europäische Parlament weitergeleitet. Die Haltung des Rates unterscheidet sich in nicht geringem Masse von den Vorschlägen der Kommission vom Juli 2004. So will der Rat für die nächste Phase der Kohäsionspolitik lediglich 308 Mia. Euro zur Verfügung stellen (gegenüber 336 Mia. CHF wie von der Kommission vorgeschlagen). Die von der Kommission vorgeschlagenen Prinzipien und die politischen Zielsetzungen der neuen Politik hat der Rat jedoch nicht in Frage gestellt.

Die EU-Regionalpolitik setzt sich für die Zukunft drei Ziele. Beim Ziel 1 „Konvergenz“ handelt es sich v.a. um eine klassische Ausgleichspolitik. Es geht darum die Regionen mit BIP unter 75% (resp. unter 90%) des EU-Durchschnittes speziell zu fördern. Unter anderem geht es hierbei um die Finanzierung von Infrastrukturen. Dieses Ziel verschlingt, gemäss des Kompromisses des Rates, den weit grössten Teil der Mittel aus Kohäsionsfonds, Strukturfonds und Sozialfonds, nämlich 81,7%. Das Ziel 2 heisst „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“. Hierfür werden 15,8% der Mittel vorgesehen. Betroffen sind die Regionen des alten Ziel 1, welche nicht unter das neue Ziel 1 „Konvergenz“ fallen. Das Ziel 2 hat vor allem ökonomische und ökologische Prioritäten. Das Ziel 3 „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ wird 2,4% der Mittel für sich beanspruchen, d.h. 7,5 Mia. EURO (gegenüber 13 Mio. gemäss dem Vorschlag der Kommission). Die „Europäische territoriale Zusammenarbeit“, ist also europäischer "Mainstream" geworden, findet nicht mehr in Form einer europäischen Initiative statt und trägt deshalb auch nicht mehr offiziell den Namen INTERREG.

Der inhaltliche Geltungsbereich betrifft ökonomische und ökologische Prioritäten aber auch Bildung, Kultur und Planung.

Massnahmen im Rahmen von Ziel 3 können auf dem gesamten europäischen Territorium stattfinden, d.h. der räumliche Geltungsbereich ist nicht eingeschränkt.

Zwischen den drei Zielen besteht ein abgestuftes System von Prioritäten, welches den Problemen in den drei Arten von Regionen entspricht.

4.2. Stand der Verhandlungen zur Kohäsionspolitik (Stand Februar 2006)

Finanzielle Vorschau 2007-2013

Der vom Rat erarbeitete Kompromiss über die finanzielle Vorschau wurde vom europäischen Parlament im Januar 2006 abgelehnt. Die diesbezüglichen interinstitutionellen Verhandlungen werden weitergehen.

Die weiteren Verhandlungen um die Verordnungen zur Kohäsionspolitik können erst endgültig abgeschlossen werden, wenn die finanzielle Vorschau steht.

Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Kohäsionspolitik

Die Leitlinien geben einen Rahmen für neue, vom Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem Kohäsionsfonds zu unterstützende Programme vor. Sie bilden die Grundlage für die einzelstaatlichen strategischen Rahmenpläne, die ihrerseits die Prioritäten der operationellen Programme vorgeben. Der Textentwurf ist unter http://europa.eu.int/comm/regional_policy downloadbar.

Er ging im Herbst 2005 an das Parlament zur Stellungnahme und ca. Anfang 2006 zur Verabschiedung in den Ministerrat. Die strategischen Leitlinien werden nach Verabschiedung der Verordnungen zur Kohäsionspolitik evtl. nochmals angepasst und dem Ministerrat zur Genehmigung unterbreitet.

Verordnungen zur Kohäsionspolitik

Sobald eine Einigung über die Finanzielle Vorausschau (2007-2013) erreicht ist, möchte die Kommission die Verhandlungen über die den Strukturfonds und den Kohäsionsfonds betreffenden Verordnungen so schnell wie möglich abschliessen, um hinreichend Zeit für die Ausarbeitung der neuen Programme zu lassen.

Programmierung

Die Mitgliedsländer haben die meisten Informationen, die sie benötigen, um die Ausarbeitung der neuen Programme vorzubereiten. Die Erstellung von einzelstaatlichen strategischen Rahmenplänen und die eigentliche Programmierung kann somit in den Mitgliedstaaten im Prinzip lanciert werden. Die Programmplanung ist sehr aufwendig und die Unsicherheit über die finanzielle Ausstattung der Kohäsionspolitik nach 2006 wird sich auf die Programmdefinition der Länder und Regionen bremsend auswirken.

5. SCHWEIZERISCHE NEUE REGIONALPOLITIK

s. Botschaftstext NRP.

6. RAUMENTWICKLUNGSPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION

Da der Ratifikationsprozess des Vertrags über eine Verfassung für Europa unterbrochen worden ist, verfügt die Europäische Union im Bereich der Raumordnung nach wie vor über keine Kompetenzen. Die Europäische Kommission wird sich aber weiterhin mit den räumlichen Ungleichheiten beschäftigen, welche die verschiedenen Entwicklungen der Union nach sich ziehen, und weiterhin Initiativen zugunsten einer besseren Raumordnung ergreifen. Zudem kann sie nicht darüber hinwegsehen, dass ihre eigene Politik auf das Gebiet der Union einwirkt und dass sie daher eine gewisse Politikharmonisierung und -koordination gewährleisten muss.

Eigentlich beschäftigt sie sich mit diesem Aspekt bereits seit den 90er-Jahren, und hat verschiedene Berichte veröffentlicht, in welchen die Notwendigkeit unterstrichen wird, in der Regionalpolitik der Union die Idee der Raumplanung zu stärken, wobei ein solches Vorhaben selbstverständlich die Politik der Unionsstaaten und ihre Raumplanungswirkungen berücksichtigen muss (siehe insbesondere den Bericht der

Europäischen Kommission von 1995: «Europäische Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung»).

Ein weiterer Schritt in diese Richtung wurde vollzogen, als 1999 die Mitgliedsstaaten der Union mit Hilfe der Europäischen Kommission das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) angenommen haben. Dieses rechtlich nicht bindende Dokument hat die Entwicklung eines ausgewogenen und polyzentrischen Städtesystems und eine neue Beziehung zwischen Stadt und Land zum Ziel, soll einen gleichwertigen Zugang zu Infrastruktur und Wissen sichern sowie die nachhaltige Entwicklung, ein intelligentes Management und den Schutz von Natur und Kulturerbe fördern. Diese Ziele sollen darüber hinaus den Gemeinschaftspolitiken des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und des kulturellen Erbes sowie der ausgeglicheneren Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Raumes entsprechen.

EUREK ist bisher nicht wirklich umgesetzt worden. Hingegen hat die Europäische Kommission Initiativen lanciert, welche im Bereich der Raumentwicklung die Zusammenarbeit zwischen Staaten oder, genauer, zwischen deren Regionen begünstigt. Diese Zusammenarbeit, «transnationale Zusammenarbeit» genannt, wurde mit den INTERREG-Initiativen (INTERREG II C im Jahr 1996 sowie INTERREG III B im Jahr 2000) gestartet. Die für die Raumordnung zuständigen Minister haben mehrfach auf die Bedeutung der transnationalen Zusammenarbeit für eine ausgeglichene Entwicklung des Unionsgebietes hingewiesen. Die Schweiz hat sich sowohl an INTERREG II C als auch an INTERREG III B beteiligt.

Im Rahmen von INTERREG haben die EU-Mitgliedsstaaten im weiteren ein Programm implementiert, das in einem Forschungs-Netzwerk zur Beobachtung der europäischen Raumentwicklung («European Spatial Planning Observation Network», ESPON) mündete. Dieses Programm, welches im Rahmen der Arbeiten rund um EUREK lanciert worden war, hat es Nicht-Mitgliedsstaaten wie Norwegen und der Schweiz eine direkte Beteiligung ermöglicht.

Im Jahr 2004 bot die Erweiterung der EU um 10 neue Mitgliedsstaaten den für die territoriale Kohäsion zuständigen Ministern die Gelegenheit, neue Initiative zu ergreifen. Anstatt EUREK auf den neusten Stand zu bringen, haben sich die Minister für einen integrierten Ansatz zur Raumentwicklung der EU entschlossen. Sie haben eine Integration der territorialen Dimension in die Politikbereiche der EU (u.a. in die Kohäsionspolitik) verlangt, die sowohl die regionalen Unterschiede als auch die Ziele der Lissabon-Strategie berücksichtigen muss. Sie haben auch die Bedeutung der territorialen Zusammenarbeit anerkannt und zugleich die notwendige Flexibilität in ihrer Umsetzung gefordert.

7. SCHWEIZERISCHE RAUMENTWICKLUNGSPOLITIK

In seinem Bericht über «die Grundzüge der Raumordnung Schweiz» hat 1996 der Bundesrat vier Strategien definiert, von denen eine auf die Integration der Schweiz in die europäische Raumordnung abzielte. neben der Forderung nach einer aktiven Beteiligung an der Raumentwicklung auf europäischer Ebene unterstreicht diese Strategie die Notwendigkeit, die Schweizer Städte dem Netz europäischer Städte anzuschliessen, die Zusammenarbeit zwischen den europäischen Landregionen sowie die Zusammenarbeit im Alpenbogen zu unterstützen. Sie unterstreicht zudem die Bedeutung der Grenzregionen.

Die im Bericht über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz vorgeschlagenen Schwerpunkte gehen in die gleiche Richtung, wie die des EUREK. Das nach dem EUREK erschienenen schweizerische Dokument (1999), welches rechtlich ebenfalls nicht bindend ist, zielt gleichfalls auf die nachhaltige Entwicklung mit ihren wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Komponenten ab. Beide Berichte enthalten eine identische Vision, was die wünschbare Raumentwicklung angeht.

Die Agglomerationspolitik, die 2001 lanciert worden ist, fügt sich, was die Integration in die europäische Raumordnung betrifft, perfekt in die Strategien der Schweizer Raumentwicklungspolitik ein. Der Bund hat diese Gelegenheit wahrgenommen, um Vorstösse zur Integration ins Netz der europäischen Städte zu unterstützen. Es wurde denn auch eine gewisse Anzahl von Projektmodellen zu den grenzüberschreitenden Agglomerationen von Basel, Genf und Schaffhausen initiiert, wobei diese Projekte insbesondere die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zum Ziel hatten. Unter den laufenden Massnahmen, die mit der Agglomerationspolitik in Einklang stehen, gehört noch die Verbesserung des Anschlusses der Schweiz an das Hochgeschwindigkeits-Eisenbahnnetz erwähnt.

Die in der Schweiz zur Zukunft des ländlichen Raums angestellten Überlegungen treffen die Besorgnis der Europäischen Kommission und der EU-Mitgliedsstaaten insofern, als es anerkannt ist, dass sich dieser Raum in stetiger Veränderung befindet und sich grossen Herausforderungen stellen muss. Eine interne Studie des Bundes zur ländlichen Raumpolitik bestätigt die im Bericht über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz ausgedrückte Notwendigkeit, die Zusammenarbeit zwischen ländlichen Räumen Europas und im Innern des Alpenraums zu fördern. Was die Problematik des ländlichen Raums betrifft, unterstreicht sie ausserdem die Vereinbarkeit dieser Grundzüge mit dem EUREK.

Die Unterzeichnung der Alpenkonvention, deren Ziel die Gewährleistung einer nachhaltigen Entwicklung des Alpenraums ist, trägt ebenfalls zur Schweizer Raumentwicklungspolitik bei. Dieser Aspekt wird von einem der wichtigsten Protokolle der Konvention bestätigt, nämlich von jenem mit dem Titel «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung» (noch nicht ratifiziertes Protokoll).

C. DIE SCHWEIZ UND DIE ZUKÜNFTIGE EUROPÄISCHE TERRITORIALE ZUSAMMENARBEIT

8. ETZ UND NRP

Der Bund plant die Weiterführung der Schweizerischen Teilnahme an der europäischen territorialen Zusammenarbeit und zwar im Rahmen der Neuen Regionalpolitik, welche sich zur Zeit in parlamentarischer Beratung befindet.

8.1. Vernehmlassung NRP Ende 2004 – Ergebnisse bez. etZ

Für eine starke Minderheit der Vernehmlasser war es denkbar, dass die NRP auch als Plattform für die etZ des Bundes benutzt wird. Sie unterstützte die Variante des Bundesrats voll oder mit einigen Vorbehalten.

Eine Mehrheit der Vernehmlasser war der Ansicht, dass es sich bei der etZ um ein integrationspolitisches Instrument handle, welches in einer separaten Vorlage zu regeln sei. Bei dieser Argumentation spielten folgende zwei Überlegungen eine Rolle:

- Die Förderungsaktivitäten seien sowohl sachlich als auch zeitlich auf Regeln der EU (etZ/Ziel 3) abzustimmen. Dies könne durch die Kriterien in der Vernehmlassungsvorlage nicht garantiert werden.
- Wenn der räumliche Geltungsbereich der NRP nicht das gesamte schweizerische Territorium umfasse und dies auch für die etZ gelte, so werde eine Ungleichbehandlung der verschiedenen Kantone (Stadtkantone und ländliche Kantone) durch den Bund die Folge sein. INTERREG sei bis anhin ein Instrument gewesen, in welchem alle Kantone gleich behandelt wurden. Dies zu ändern führe zu politischen Spannungen. Auch die Einschränkung des inhaltlichen Geltungsbereiches habe eine Ungleichbehandlung der Kantone zur Folge.

Ausserdem hegten anscheinend sowohl die Vertreter der Berg- und ländlichen Kantonen als auch die Vertreter der Grenzregionen die Befürchtung, dass für ihre Regionen nicht genügend Gelder zur Verfügung stehen werden, wenn die etZ Teil der Vorlage NRP bleibt.

8.2. Ergebnisse AG EVD/VDK bez. etZ

Die AG NRP hatte im Sommer 2005 den Auftrag die Vorlage NRP zu optimieren und folgte den Hauptargumenten des EVD, die zum Schluss geführt haben, die grenzüberschreitenden Förderinstrumente (darunter INTERREG) seien in die NRP zu integrieren. Die nationale und die grenzüberschreitende Strukturpolitik überschneiden sich räumlich und sachlich zu weiten Teilen. Es besteht ein politischer Auftrag des Parlaments, die diversen ähnlichen Instrumente in einem Gesetz zusammenzuführen. Die AG NRP befürwortete grossmehrheitlich die Integration der grenzüberschreitenden Förderinstrumente unter der Bedingung, dass die Mittel gemäss bisheriger Praxis auf der Ebene Mehrjahresprogramm begrenzt werden

8.3. Botschaft NRP

Der Bundesrat folgt in seinem Aussprachepapier vom 17. August der Empfehlung der Arbeitsgruppe EVD/VDK und gibt die Erarbeitung der Botschaft zur NRP mit der etZ als Bestandteil in Auftrag.

8.4. Argumente für den Einbezug der etZ in die NRP

Förderung der Zentralität der Grenzregionen als regionalpolitischer Auftrag

Grenzregionen (im Sinne von Ausrichtung A und B, welches die Hauptteile von INTERREG sind) haben Standortnachteile, die aus ihrer peripheren Lage entstehen. Das Wechselspiel zwischen zentralen Orten und Ergänzungsgebieten ist durch Landesgrenzen geschwächt und z.T. fast gänzlich unterbunden (Zentralität). Es handelt sich hierbei um Standortnachteile, welche unbeachtet zu grossen Nachteilen für die regionale Wirtschaft führen können. Dies betrifft sowohl ländliche Gebiete als auch Berggebiete und Agglomerationen. Potentiale sind auf beiden Seiten der Landesgrenze vorhanden und müssen zusammengeführt werden, um den Standortnachteil der Grenzregionen zu verkleinern.

Im Zuge eines weltweiten Innovationswettbewerbs rücken ausserdem, was die regionale Wettbewerbsfähigkeit anbelangt, Innovations- und Lernvorteile in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Die Anhäufung, Neukombination und Nutzung technischen Wissens in einer Region über Kommunikations- und Kooperationsbeziehungen benötigt verschiedene Faktoren wie z.B. das Vorhandensein von Banken, Hochschulen, Industrie, Verbänden, institutionellen Voraussetzungen, etc. Wichtig sind ausserdem und speziell in Grenzregionen, Netzwerkmoderatoren. Die etZ (INTERREG) ist ein solches moderierendes Instrument.

In diesem Sinne muss diese "Mikro-Integrationspolitik" Teil der Regionalpolitik sein.

Einheit und Transparenz der regionalen Strukturpolitik

Die etZ hat die gleiche Umsetzungs-Logik und ähnliche Inhalte wie das restliche Instrumentarium der Regionalpolitik. Es drängt sich deshalb nicht auf, die etZ von der NRP zu trennen. Die Koordination mit dem restlichen Instrumentarium ist nur sichergestellt, wenn die etZ Teil der Regionalpolitik bleibt. Synergien müssen genutzt werden. Dem allgemeinen regionalpolitischen Instrumentarium soll die internationale Dimension hinzugefügt werden. Dies ist ein Plus bez. den in der NRP wichtigen Aspekten Zusammenarbeit und Vernetzung.

Flexibilität des Mitteleinsatzes

Gemäss Vorlage NRP möchte der Bund verschiedene Wege zur internationalen Zusammenarbeit im Rahmen der Regionalpolitik beschreiten. So geht es einerseits um die Zusammenarbeit mit den Europäern im Rahmen von Ziel 3 der Kohäsionspolitik, mit europäischen Programmen (z.B. Leader) und andererseits soll auch die Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern ausserhalb von europäischen Programmen möglich sein. Die etZ bildet auch diesbezüglich einen integralen Bestandteil der NRP. Auf diese Weise ist ein flexibles schweizerisches Engagement in der territorialen Zusammenarbeit möglich.

Vollzug- und Verwaltungsökonomie

Bezüglich Vollzugs- und Verwaltungsökonomie ist der Einbezug der etZ in die NRP ebenfalls ein Plus. Es entsteht kein zusätzlicher Finanzierungstopf. Doppelspurigkeiten bez. der Managementstrukturen und der flankierenden Massnahmen werden vermieden.

9. BEDEUTUNG DER EUROPÄISCHEN TERRITORIALEN ZUSAMMENARBEIT FÜR DIE SCHWEIZER RAUMENTWICKLUNG

Die Strategie der Schweiz zur Integration in die europäische Raumordnung konnte auf sehr konkrete Art und Weise umgesetzt werden insbesondere mit der Beteiligung der Schweiz an Programmen zur transnationalen Zusammenarbeit, welche die Europäische Kommission ins Leben gerufen hat. Diese hatte zuerst 1996 die Gemeinschaftsinitiative INTERREG II lanciert. Das transnationale Fenster (INTERREG II C) wurde eingeführt, um den Erfahrungsaustausch im Bereich der Raumentwicklung sowie in jenen der Flutprävention und des Kampfes gegen die Dürre zu ermöglichen. Die Schweiz wurde von Anfang an von den Staaten, die sie umgeben, zur Mitarbeit in diesem neuen Rahmen eingeladen. Die Partner der Westschweiz konnten auf diese Weise an einigen Projekten des westlichen Mittelmeerraumes und der lateinischen Alpen teilnehmen, während acht Deutschschweizer Kantone im Leitprojekt einer Pilotstudie der Kommission in den Ostalpen zusammengearbeitet haben.

Die transnationale Zusammenarbeit wurde in der EU mit der Lancierung von INTERREG III (Fenster mit Namen INTERREG III B) im Jahr 2000 noch verstärkt.

Aus den dreizehn transnationalen Räumen, die im Rahmen von INTERREG III B von der Kommission eingegrenzt worden sind, hat sich die Schweiz für die Zusammenarbeit in drei von ihnen entschieden: den Alpenraum, Nordost-Europa sowie West-Mittelmeer. Die Priorität ist gleichwohl auf den Alpenraum gelegt worden, in dem alle Kantone die Möglichkeit zur Zusammenarbeit haben. 15 Kantone haben ihre Absicht zur Zusammenarbeit mit Nordost-Europa signalisiert, und drei weitere haben dies für das West-Mittelmeer getan.

Nicht nur den Kantonen, sondern auch Nicht-Regierungsorganisationen und privaten Büros ist die Bundeshilfe zugute gekommen. Schweizer Partner konnten sich im Alpenraum an gegen 37 Projekten beteiligen. Andere haben, wenn auch in kleinerem Mass (7 Projekte), im nordost-europäischen Raum mitgearbeitet. Ein einziges Projekt mit Schweizer Beteiligung ist aus dem West-Mittelmeer zu vermelden.

Die transnationale Zusammenarbeit stellt unzweifelhaft einen Mehrwert für die Schweiz im Allgemeinen und die Kantone im Besonderen dar. Erstens ist nicht auf Forschungsprojekte ausgerichtet, sondern auf die Behandlung von ganz konkreten Problemen. Die Umsetzung der transnationalen Projekte begünstigt zudem die Schaffung von nachhaltigen Netzen, die weit über die nationalen Grenzen hinausreichen und auf welche die Kantone je nach Bedürfnis zurückgreifen können. Der Erfahrungsaustausch, welcher in diesen Netzen erfolgt, ermöglicht es allen Akteuren, bei der Suche nach pragmatischen Lösungen Zeit zu gewinnen und Geld zu sparen. Schliesslich erlaubt die transnationale Zusammenarbeit der Schweiz, bei den europäischen Raumordnungsbestrebungen, die manchmal strategischen Charakter besitzen, nicht beiseite geschoben zu werden.

Ebenfalls zu erwähnen sind die Vorteile, welche die Schweiz aus ihrer Beteiligung am ESPON-Programm zieht. Die Schweiz kann die für ihre Raumentwicklungspolitik sehr nützlichen Raumdaten verwenden und auch die im Rahmen von EU-Aktivitäten erstellten geografischen Karten lassen künftig systematisch das Schweizer Territorium und die Daten, die damit verbunden sind, erscheinen.

10. INSTITUTIONELLE EINBETTUNG DER ETZ UND ZUSAMMENARBEITSFORMEN AN DEN SCHWEIZER GRENZEN

10.1. Allgemeines

Der Bundesrat hat in seinem Bericht vom 7. März 1994 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik (94.027, BBl 1994 II 620) unter Ziffer 2 "Rechtliche Grundlagen" die innerstaatlichen und völkerrechtlichen Rahmenbedingungen der "kleinen Aussenpolitik" der Kantone dargestellt. Diese relativ weit gehenden Kompetenzen der Kantone haben es diesen ermöglicht, an INTERREG III A teilzunehmen. Sie sind u.E. ebenfalls geeignet für die künftige Teilnahme an der etZ, auch wenn die Entwürfe des neuen EU-Rechts die Teilnahme an grenzüberschreitenden Verbänden für Körperschaften aus Nicht-EU-Staaten nicht vorsehen. Für INTERREG III B und C war primär der Bund zuständig, weshalb hier darauf nicht eingegangen wird.

Der erwähnte Bericht enthält in seiner Beilage 2 einen Beitrag des Schweiz. Instituts für Rechtsvergleichung zu den Mitwirkungsrechten der Länder in Fragen der Europäischen Integration in Deutschland und Österreich. Was die interterritoriale Zusammenarbeit der Kantone betrifft, sind die Kompetenzen von deren Partnern in allen europäischen Staaten relevant, also nicht nur der Nachbarstaaten. Konkrete Aussagen diesbezüglich würden den Rahmen dieses Abschnittes sprengen.

Diese rechtlichen Rahmenbedingungen für die Kantone können wie folgt zusammengefasst und aktualisiert werden.

10.2. Kompetenzen der Kantone gemäss Bundesverfassung

Während die aussenpolitischen Kompetenzen der Kantone in der **alten Bundesverfassung** in den **Artikeln 9 und 10** geregelt waren, gemäss welchen völkerrechtliche Verträge der Kantone vom Bundesrat genehmigt werden mussten, sind heute die **Artikel 55 und 56 der nachgeführten Bundesverfassung** von 1999 massgebend. Nach wie vor können demgemäss die Kantone in ihren Zuständigkeitsbereichen mit dem Ausland Verträge abschliessen (Art. 56 Abs. 1 BV). Diese Verträge dürfen dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen (Art. 56 Abs. 2, Satz 1 BV). Sie unterliegen indessen nicht mehr der Genehmigung des Bundesrates. Dafür trifft die Kantone ausdrücklich eine Informationspflicht gegenüber dem Bund vor Abschluss der Verträge (Art. 56 Abs. 2 Satz 2 BV). Nicht geändert hat der Grundsatz, dass die Kantone nur mit untergeordneten ausländischen Behörden direkt verkehren und damit implizit auch Verträge schliessen können. In den übrigen Fällen, also mit Zentral- bzw. Bundesbehörden, erfolgt der Verkehr der Kantone mit dem Ausland durch Vermittlung des Bundes (Art. 56 Abs. 3 BV). Solche Verträge werden vom Bundesrat im Namen der Kantone abgeschlossen, welche Vertragsparteien sind. Auch diese Verträge sind Verträge der Kantone mit dem Ausland und sind nicht Teil

des Bundesrechts. Sie werden auch nicht auf Stufe Bund publiziert, sondern auf der Ebene der Kantone. Völkerrechtlich zeichnet indessen die Schweiz gegenüber den ausländischen Vertragsparteien verantwortlich, auch wenn die Rechte und Pflichten aus diesen Verträgen, mit anderen Worten deren Vollzug, primär Sache der Kantone ist.

10.3. Internationale Rechtsinstrumente

Madriдер Übereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Das Europäische Rahmenübereinkommen vom 21. Mai 1980 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften oder Behörden (**Rahmenübereinkommen** oder **Madriдер Übereinkommen**; SR 0.131.1) bildet die gemeinsame allgemeine Rechtsgrundlage zur Förderung der regionalen und kommunalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa. Es ist ein Instrument des Europarates. Das recht allgemein gehaltene Übereinkommen ändert an den innerstaatlichen Kompetenzordnungen nichts, empfiehlt aber den Vertragsstaaten den Abschluss von spezifischen zwischenstaatlichen Abkommen und Vereinbarungen. Diese können nach den im Anhang zum Übereinkommen aufgeführten Modellen und Grundrissen redigiert werden. Diese Modelle und Grundrisse sind nicht zwingend, sondern dienen als Muster.

Das Madriдер Übereinkommen ist für die Schweiz am 4. Juni 1982 in Kraft getreten. Alle fünf Nachbarstaaten der Schweiz sind ihm ebenfalls beigetreten.

Das **Zusatzprotokoll** vom 9. November 1995 zum Madriдер Übereinkommen (SR 0.131.11) bezweckt die Stärkung der regionalen und kommunalen Zusammenarbeit, indem insbesondere deren rechtlicher Rahmen verbessert wird. Es enthält Bestimmungen zum Recht der Gebietskörperschaften, Vereinbarungen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu schliessen, zur Rechtswirkung von Beschlüssen, die im Rahmen von Vereinbarungen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gefasst werden, sowie zur Rechtspersönlichkeit der Organismen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Das Zusatzprotokoll ist für die Schweiz am 1. Dezember 1998 in Kraft getreten.

Das **Protokoll Nr. 2** vom 5. Mai 1998 zum Madriдер Übereinkommen (SR 0.131.12) erweitert den Anwendungsbereich des Übereinkommens auf die grenzüberschreitende Kooperation zwischen Regionen und örtlichen Behörden, die keine gemeinsame Staatsgrenze mit ausländischen Gebietskörperschaften haben. Dies geschieht durch Verweis auf das Rahmenübereinkommen und dessen Zusatzprotokoll, die auch für diese als anwendbar erklärt werden. Das Protokoll Nr. 2 ist für die Schweiz am 27. Mai 2003 in Kraft getreten.

Der Europarat beabsichtigt, seine völkerrechtlichen Instrumente in diesem Bereich auch in Zukunft weiter auszubauen (z.B. Vereinbarungsentwurf bez. eines einheitlichen Gesetzes zu den grenzüberschreitenden Verbänden für die territoriale Zusammenarbeit).

Rahmenabkommen mit Italien

Das italienisch-schweizerische Rahmenabkommen vom 24. Februar 1993 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und Behörden (SR 0.131.245.4) bekräftigt die Bestimmungen des Madriдер Übereinkommens und bestimmt die einzelnen Gebietskörperschaften und Behörden,

die direkte Vereinbarungen miteinander abschliessen können. Es ist das bilaterale Pendant mit Italien zum Madrider Übereinkommen.

Karlsruher Übereinkommen

Das Übereinkommen vom 23. Januar 1996 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat, handelnd im Namen der Kantone Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und Jura, und den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, der Französischen Republik und des Grossherzogtums Luxemburg über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen (Karlsruher Übereinkommen, in der SR nicht publiziert, da ein Staatsvertrag der Kantone mit dem Ausland) ist am 1. September 1997 in Kraft getreten.

Das Karlsruher Übereinkommen verfolgt das gleiche Ziel wie das Madrider Übereinkommen und dessen Protokolle, nämlich die Förderung und Erleichterung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Beide enthalten ähnliche Bestimmungen, wobei es sich beim Karlsruher Übereinkommen um ein Rechtsinstrument zwischen wirtschaftlich, politisch und kulturell sehr nahestehenden Partnern handelt. Dieses betrifft in erster Linie die lokale Ebene und ist detaillierter als die Instrumente des Europarates. Besonders ausführliche Bestimmungen enthält es über die grenzüberschreitenden örtlichen Zweckverbände (Satzungen, Organe, Finanzierung und Auflösung). Das Karlsruher Übereinkommen kann als *lex specialis* des Madrider Übereinkommens bezeichnet werden.

Sein Anwendungsbereich ist seit dem Inkrafttreten auf gewisse deutsche Körperschaften, am 9. September 2002 auf den Kanton Schaffhausen, am 15. März 2004 auf die Kantone Bern, Wallis, Waadt, Neuenburg und Genf sowie am 2. Juli 2004 auf die französischen Regionen Franche-Comté und Rhône-Alpes erstreckt worden.

Eurodistrikte

Zwischen Deutschland und Frankreich ist der alte Begriff "Eurodistrikt" im Rahmen des 40 Jahre-Jubiläums des Elysée-Vertrages reaktiviert worden. Die Eurodistrikte Strasbourg-Kehl/Ortenau und Region Freiburg/Centre et Sud Alsace sind im Entstehen, wobei der Begriff heute noch primär politisch zu verstehen ist. Den Behörden des Kantons Basel-Stadt haben die Bundesbehörden auf Anfrage empfohlen, an ein Projekt "Eurodistrikt Basel" in positivem Geist pragmatisch heranzugehen, was die Kantonsregierung auch beschlossen hat. Es geht bei diesen Projekten darum, einen politischen und rechtlichen Prozess auf der Grundlage zunächst des Karlsruher Übereinkommens auszulösen. Dabei ist heute noch offen, wie sich das rechtliche Statut solcher Eurodistrikte im Einzelfall künftig entwickeln wird.

Europäische Verbände für grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Eine im Entwurfstadium befindliche Verordnung der EU sieht im Rahmen der künftigen etZ die Schaffung Europäischer Verbände für grenzüberschreitende Zusammenarbeit vor (vgl. dazu Ziffer 10.5 "Grenzüberschreitende Verbände").

10.4. Organismen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Rund um die Schweiz existiert ein ganzes Netz von Organismen der regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im weitesten Sinne. Rechtsgrundlage bilden

Verträge zwischen den Partnern beidseits der Landesgrenzen (z.B. Oberrheinkonferenz ORK oder Internationale Bodenseekonferenz IBK). Im Bericht des Bundesrates von 1994 werden sie mit ihren Aktivitäten unter Ziffer 4 im Einzelnen aufgeführt (inkl. deren Aktivitäten beispielhaft in den Beilagen 3 - 8 des Berichts). Ihre Organisation richtet sich grundsätzlich nach den Mustern des Madrider Übereinkommens oder des Karlsruher Übereinkommens, kann aber sehr unterschiedlich sein.

Für die Organismen in den urbanen Räumen Genf und Oberrhein existieren auf der Ebene der Zentralregierung (Frankreich) bzw. des Bundes (Schweiz und Deutschland) Gemischte Kommissionen mit dem Zweck, die regionale Zusammenarbeit auf Regierungsebene zu fördern. Rechtsgrundlage hierfür sind Staatsverträge.

10.5. Folgerungen

Die Kantone haben im Rahmen ihrer Zuständigkeiten relativ weit gehende Kompetenzen, was die Gründung grenzüberschreitender Organismen und die Realisierung grenzüberschreitender Projekte - mit oder ohne finanzielle Förderung aus Brüssel und Bern (INTERREG bzw. etZ) - betrifft. Sie benötigen dafür ausländische Partner mit analogen Kompetenzen.

Es ist schwierig, heute Aussagen darüber zu machen, welche der oben aufgezählten internationalen Rechtsinstrumente beim künftigen Vollzug der etZ für die Kantone und ihre Partner inwieweit zum Tragen kommen werden. Dies auch deshalb, weil mit gewissen Instrumenten - wie z.B. dem Karlsruher Übereinkommen für die kommunale Ebene - noch keine lange Praxis existiert, auf die abgestellt werden könnte, und weil andere, neue Instrumente - wie z.B. der Eurodistrikt - erst im Entstehen begriffen sind und damit noch überhaupt keine Erfahrungen gemacht werden konnten. Tragende Säule bildet aber das Madrider Übereinkommen mit seinen Protokollen.

Selbstverständlich wird der Bundesrat die Kantone in diesem Bereich weiterhin bestmöglich unterstützen, und zwar insbesondere im Rahmen der künftigen etZ. Er wird zudem die Mitarbeit und Teilnahme der Schweiz an der Weiterentwicklung der völkerrechtlichen Rahmenbedingungen, in Zusammenarbeit mit den Kantonen, auch in Zukunft sicherstellen.

11. SPEZIFISCHE FRAGEN ZUR ZUKÜNFTIGEN UMSETZUNG DER ETZ IN DER SCHWEIZ

11.1. Grundsätzliches

Das Mehrjahresprogramm NRP soll jeweils in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen erarbeitet werden. Nach dem Prinzip der Good Governance ist die NRP eine Gemeinschaftsaufgabe und funktioniert nach dem Subsidiaritätsprinzip. Regionen, Kantone und der Bund tragen gemeinsam die Verantwortung für die Definition von Programmen und Spielregeln der Umsetzung, sowie für die Finanzierung. Die operative Verwaltung wird dezentralisiert und es kommen neue Instrumente zur Anwendung, wie z.B. die Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen, PPP, etc.

Gemäss dem Prinzip der "Variablen Geometrie" sollen sich die Kantone auch dafür entscheiden können, ihre Innovationsstrategien überkantonal zu gestalten.

Interreg ist ein Instrument, welches schon bis anhin weitgehend an diesen modernen Prinzipien orientiert hat. So werden voraussichtlich weite Teile der Umsetzung auch in der nächsten Phase der Schweizer Teilnahme an der etZ gleich oder ähnlich wie bei INTERREG III ablaufen.

11.2. Management

Für das Management können folgende, nicht verbindlichen Prognosen gemacht werden:

Wesentlich anders ist, dass die etZ-Aktivitäten im Rahmen der NRP mit dem Bund nicht als eigenes Instrument ausdiskutiert werden, sondern zusammen mit den übrigen regionalpolitischen Aktionen der Kantone.

Neu wird v.a. und wie bereits mehrmals erwähnt, die in der NRP vorgesehene Möglichkeit sein, Zusammenarbeitsprojekte mit ausländischen Partner ausserhalb der bestehenden EU-Instrumente zur transeuropäischen Zusammenarbeit zu lancieren. D.h. Schweizer Projektträger können, neben der Zusammenarbeit im Rahmen von Ziel 3, mit ausländischen Partnern ein Projekt aufbauen, ohne dieses über die europäischen Bewilligungsstrukturen laufen zu lassen.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Ausrichtung A) wird auch ab 2008 dezentralisiert umgesetzt. Die Modalitäten der Umsetzung werden in den Programmvereinbarungen NRP zwischen Bund und Kantonen festgehalten. Die Kantone müssen sich pro Programmgebiet selbständig koordinieren.

Die transnationale Zusammenarbeit wird voraussichtlich auch ab 2008 vom Bundesamt für Raumentwicklung umgesetzt. Die interregionale Zusammenarbeit voraussichtlich vom seco.

Die Weiterführung der Kommunikationsplattform INTERREG wird voraussichtlich nicht mehr separat laufen, sondern wird Teil der Ausrichtung 3 der NRP (Wissenssystem Regionalentwicklung).

Eine Struktur ähnlich zur momentanen Begleitgruppe Bund-Kantone wird auch in der nächsten Phase etZ die Umsetzung begleiten.

11.3. Budget

Das Risiko, dass zu umfangreiche regionalpolitischen Mittel in die Grenzräume fliessen, wird durch eine Mittelbegrenzung auf der Ebene Mehrjahresprogramm beseitigt. Es ist vorgesehen im ersten Mehrjahresprogramm NRP (2008-2015) einen Betrag für die etZ zu reservieren. Die Mittel für die etZ sollen sich laut Botschaftstext auf 6-10 Mio. CHF pro Jahr belaufen. Dies entspricht in etwa dem Mittelvolumen, welches für INTERREG III zur Verfügung stand. Dabei ist zu berücksichtigen, dass schon bis anhin mehr als die Hälfte dieser Mittel auch für das Berggebiet und weitere ländliche Räume eingesetzt wurden.

Die grenzüberschreitende und die interregionale Zusammenarbeit sollen im Rahmen der Ausrichtung 1 der NRP (Stärkung von Innovation, Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit in den Regionen) gefördert werden, die transnationale Zusammenarbeit im Rahmen der Ausrichtung 2 der NRP (Koordination mit den Sektorialpolitiken).

11.4. Übergangsphase 2007

Der Bund hat darauf verzichtet dem Parlament einen Antrag für einen Nachtragskredit INTERREG III für 2007 zu unterbreiten. Die Bedürfnisse der Begleitmassnahmen für die Endphase von INTERREG III und der Vorbereitung der nächsten Phase etZ können voraussichtlich über die im Rahmenkredit noch vorhanden Gelder gedeckt werden. Andernfalls kann noch Ende 2006 ein Antrag auf einen Nachtragskredit gestellt werden.

Projekte mit Bundesunterstützung im Rahmen von INTERREG III können, wie auch auf europäischer Seite, bis Juli 2007 bewilligt werden. Im Rahmen der Vorlage NRP wird ausserdem die Verlängerung des Instrumentes INTERREG III bis Ende 2008 vorgeschlagen.

11.5. Kompatibilität der Schweiz mit Regelungen der EU bez. Ziel 3 der neuen Kohäsionspolitik

Grundsätzliches

Die Schweiz hat zwar nicht die gleichen regionalpolitischen Herausforderungen wie die EU, insbesondere was den Einbezug der neuen, wirtschaftsschwachen Mitgliedstaaten betrifft. Ziel 1 "Konvergenz", bei welchem es sich um klassische Ausgleichspolitik handelt, könnte man jedoch grob mit dem NFA vergleichen. Die inhaltliche Ausrichtung der CH-NRP ist der Ausrichtung von Ziel 2 "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" am ähnlichsten. Die Teilnahme der Schweiz an der territorialen Zusammenarbeit im Sinne von Ziel 3 der Kohäsionspolitik ist eine sinnvolle Ergänzung zum restlichen schweizerischen Instrumentarium der NRP.

Die etZ der Schweiz findet in erster Linie über die Teilnahme an entsprechenden europäischen Instrumenten statt, insbesondere über die Teilnahme der Schweiz an Ziel 3 der europäischen Kohäsionspolitik. Der Bund erachtet diese Teilnahme, wie auch schon die Teilnahme an den zwei vorangegangenen Phasen der europäischen Initiative INTERREG als zweckmässig, um verschiedene, im Botschaftstext und im vorliegenden Bericht bereits genannte Schweizerische Zielsetzungen zu erreichen. Die europäische und die Schweizerische Politik unterstützen sich gegenseitig.

Was die Umsetzung der Schweizerischen Teilnahme an der territorialen Zusammenarbeit im Rahmen von Ziel 3 anbelangt, so ergeben sich einige Fragestellungen, was den inhaltlichen Geltungsbereich, die Teilnahme an den Grenzüberschreitenden Verbänden, die Kompatibilität der Planungsperioden und die finanzielle Ausstattung anbelangen.

Räumlicher Geltungsbereich in der etZ

Die Agglomerationen bleiben im Rahmen der Schweizerischen Teilnahme an den europäischen Instrumenten zur transeuropäischen Zusammenarbeit weiterhin förderfähig. Somit ist bezüglich räumlichem Geltungsbereich die Kompatibilität mit Ziel 3 der EU-Kohäsionspolitik gegeben.

inhaltlicher Geltungsbereich

Die neue europäische Regionalpolitik 2007-2013 sieht zwar eine vermehrte Konzentration auf innovationsorientierte Projekte vor, trotzdem haben aber die Ausrichtungen A und B immer noch eine breite Palette förderfähiger Themen. Die

Ausrichtung C hat je nachdem sehr verschiedene Ziele (Netzwerke wie ESPON, INTERACT) und sieht auch Projekte verschiedenster Ausrichtung vor.

Die Konzentration auf innovationsorientierte Projekte geht auf EU-Seite weniger weit als in der Botschaft zur NRP. Ein beträchtlicher Teil der unter INTERREG III geförderten Projekten könnte aber auch unter dem Regime der NRP gefördert werden.

Bund und Kantone müssen gemeinsam die Kompatibilität bez. inhaltlichem Geltungsbereich gegenüber dem Ziel 3 der neuen Kohäsionspolitik der EU sicherstellen. Die Kantone könne sich dabei unabhängig von Einschränkungen des Bundes in Programmen und Einzelprojekten engagieren. Die Kantone müssen dies in ihrem Budgetprozess und auch im Hinblick auf das Mehrjahresprogramm und auf die Arbeiten für die kantonalen Mehrjahresprogramme berücksichtigen.

Europäischer Verbund für grenzüberschreitende Zusammenarbeit EVGZ

Die EU-Kommission schlägt in den Verordnungsentwürfen zur Kohäsionspolitik eine neue rechtliche Form zur Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg vor. Es ist dies der "Europäischer Verbund für grenzüberschreitende Zusammenarbeit" EVGZ.

Die Schweiz kann, nach EU-Recht, nicht an solchen Verbänden teilnehmen, da es hierbei unter anderem um die Verwaltung von europäischen Geldern geht. Eine pragmatische Zusammenarbeit der Schweiz über Abkommen mit allfälligen grenzüberschreitenden Verbänden ist jedoch möglich.

Auch aufgrund der Schweizerischen Rechtsetzung ist die Teilnahme von Schweizer Partnern an den Verbänden nicht möglich. Es existiert keine rechtliche Grundlage, die es uns erlaubt, schweizerische Gelder von einer internationalen Institution verwalten zu lassen (Verfügung, Controlling, etc.).

Ein wichtiger Aspekt ist die geringe Bedeutung der grenzüberschreitende Verbände. Es handelt sich hierbei um ein freiwilliges Instrument, welches zudem in den Verhandlungen um die neue Kohäsionspolitik sehr umstritten ist und welches, auch wenn diese Rechtsform in den Verordnungen weiterhin figurieren wird, nur von wenigen Programmgebieten genutzt werden wird.

Planungsperiode

Der Bundesrat schlägt in der Botschaft NRP eine Planungsperiode von 8 Jahren vor.

Auf der Seite der EU-Kohäsionspolitik beträgt die Programmierungsperiode 7 Jahre. D.h. auf schweizerischer und auf europäischer Seite wird, was die territoriale Zusammenarbeit anbelangt, jeweils nicht zum gleichen Zeitpunkt programmiert. Die Schweiz muss meistens während der 7-jährigen EU-Programmlaufzeit planen und sich jeweils mit der bestehenden EU-Politik abstimmen. Ausserdem muss sie ihre Interessen auch während der Ausarbeitung der operationellen Programme auf EU-Seite einbringen. Dies bedeutet eine erhöhte Komplexität der Planung und eine erhöhte Frequenz der Planungsphasen. Dies kann aber auf pragmatische Weise und mit einem leicht erhöhten Aufwand der CH-Manager, sowohl auf Bundesebene als auch auf Kantonebene bewältigt werden.

s. auch Punkt 10.4

Finanzielles

Finanzielle Ausstattung:

Die finanzielle Situation im Rahmen von INTERREG III war dergestalt, dass die zur Verfügung stehenden Gelder in den Programmgebieten auf EU-Seite die jeweils auf Schweizer Seite vorhandenen Gelder weit übertrafen. Die Mittelausstattung des Bundes war knapp bemessen. Die Bundesmittel waren relativ rasch ausgeschöpft. Diese Situation brachte für die Schweiz in einigen Programmgebieten ein Glaubwürdigkeitsproblem bei ihren ausländischen Partnern mit sich. Die EFRE-Kredite sind durchschnittlich sechs Mal höher als die vom Bund für die Programme IIIA zur Verfügung gestellten Mittel. Für die letzte Phase von INTERREG III haben z.T. alternative Finanzierungsquellen, die hauptsächlich von den Kantonen stammen, begonnen, die Bundesmittel zu ersetzen. Schon heute werden mehrere INTERREG-Projekte ohne oder mit nur sehr geringem Beitrag des Bundes finanziert. Bei diversen Projekten sind ausserdem aus diesem Grund keine Schweizer Partner involviert. Das geht so weit, dass z.B. französisch-französische INTERREG-Projekte bewilligt werden. Diese Problematik wird voraussichtlich auch in der nächsten Phase der Schweizerischen Teilnahme an der territorialen Zusammenarbeit im Rahmen von Ziel 3 weiter bestehen.

Absichten der deutschen Bundesregierung

Im Rahmen der Verhandlungen zur Kohäsionspolitik hat die deutsche Bundesregierung Druck dahingehend gemacht, dass innerhalb der europäischen Union im Rahmen der Kohäsionspolitik (2007-2013) die Mittel für die territoriale Zusammenarbeit auf die neuen Binnen –und Aussengrenzen der EU konzentriert werden. D.h. Berlin wollte möglichst keine ERDF-Gelder im süddeutschen Raum einsetzen, sondern die Grenzen mit den neuen Mitgliedstaaten im Osten bevorzugen. Die Schweizer Regionen haben diesbezüglich über die IBK und die Oberrheinkonferenz verschiedentlich ihre Besorgnis ausgedrückt. Die ausserpolitische Kommission APK des Ständerates hat sich beim Bundesrat, über die Interpellation Altherr (05.3107), nach seinem Vorgehen bez. dieser Problematik erkundigt.

Hochrangige Mitarbeiter der Bundesverwaltung und auch der Bundesrat haben ihre deutschen Kollegen bei jeder sich ergebenden und zweckmässigen Gelegenheit darauf aufmerksam gemacht, wie wichtig die Weiterführung der territorialen Zusammenarbeit an der deutsch-schweizerischen Grenze ist. Die in der NRP festgehaltene Absicht, die territoriale Zusammenarbeit auch ausserhalb der europäischen Instrumente zu fördern, soll eine gewisse Unabhängigkeit der Schweiz in der Wahl seiner Zusammenarbeitspartner und -projekte gewährleisten.

In den neu überarbeiteten Verordnungsvorschlägen zur Kohäsionspolitik 2007 - 2013, welche die Kommission dem Parlament und dem Ministerrat vorgelegt hat, wurden die diesbezüglichen Vorstellungen der deutschen Bundesregierung nicht berücksichtigt. Im weiteren sind die betroffenen Bundesländer im Süden, Norden und Westen meist nicht derselben Ansicht wie die Bundesregierung.

Die Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und den deutschen Bundesländern haben noch nicht ergeben, wie die innerdeutsche Verteilung der Gelder für die europäische territoriale Zusammenarbeit erfolgen wird. Die letzten Verhandlungen sind im Januar 2006 gescheitert. Baden-Württemberg hat nicht akzeptiert 2 Mio. Euro weniger Mittel zu erhalten, als es unter INTERREG III der Fall war. Eine Entscheide kann vor dem Sommer 2006 gefällt werden. Es erscheint wahrscheinlich, dass Deutschland an der Schweizer Grenze in etwa die gleichen Beträge einsetzen wird, wie im Rahmen von INTERREG III.

Die Tendenz der EU, ihre Gelder für die Kohäsionspolitik vermehrt im Osten, d.h. in die Integration der neuen Mitgliedsländern einsetzen zu wollen, ist jedoch auch aus schweizerischer Sicht gut nachvollziehbar.

D. GUTE PROJEKTBEISPIELE INTERREG III

<http://www.interreg.ch/5E45D3BC6F384B08982A3E8CF35DE457.htm>