



18 juni 2010

PARLAMENTARISCHER AUFTRAG ZUR GRENZÜBERSCHREITENDEN POLITIK

Auftrag erteilt durch Premierminister François Fillon

An

**M Etienne Blanc, Abgeordnete von Ain,
Mme Fabienne Keller, Senatorin des Bas-Rhin,
Mme Marie Thérèse Sanchez Schmid, Europaabgeordnete**

Parlamentarier und Europaabgeordnete, beauftragt in der Ressortzuständigkeit von

**Michel Mercier, Minister für ländlichen Raum und Raumordnung,
M. Pierre Lellouche, Staatssekretär für europäische Angelegenheiten**

- A B S C H L U S S B E R I C H T -

- synthese -

Grenzräume, Bruchstellen, Nahtstellen ...

Die hier untersuchten französischen (Binnen-) Grenzregionen verdanken ihrem benachbarten Ausland ein höheres Gehaltsniveau, eine höhere Kaufkraft und höhere Geschäftsumsätze als Frankreich insgesamt. Dennoch sehen sie sich mit einem Verlust ihrer Wettbewerbsfähigkeit konfrontiert und offenen, mehr als andere Räume unseres Landes, die Schwierigkeiten Frankreichs, die Herausforderungen der Öffnung der Grenzen, der Globalisierung der Wirtschaft und des europäischen Binnenmarktes anzunehmen. In Anbetracht der Tatsache, dass in diesen Räumen auf 20% der Landesfläche 10 Millionen Bürgerinnen und Bürger leben, muss alles unternommen werden, damit diese Räume, ganz im Gegenteil, zu einem Spitzentrumpf unseres Landes werden.

A. Grensräume : dynamisch, angespannt, bedrohte Wettbewerbsfähigkeit

1. Europa entsteht am sichtbarsten an seinen Grenzen. Früher undenkbar, werden aus den Grensräumen heute Zentren, in denen Europa sich im Alltag neu erfindet. Die Ausgangslagen sind vielfältig und kontrastreich : jede Grenze ist einzigartig, es gibt keine Stereotypen.

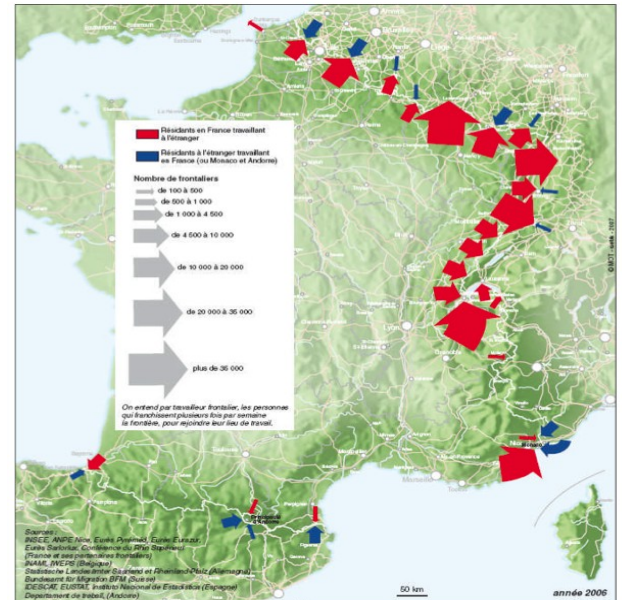
2. Trotz offensichtlicher Erfolge bleibt die Lage in den Grensräumen angespannt: demographisch, wirtschaftlich sowie in Bezug auf die Flächennutzung und die Umwelt. Die Räume sind mit institutionellen, rechtlichen, fiskalischen und sozialen Bruchstellen konfrontiert und der starken wirtschaftlichen Konkurrenz der Nachbarländer ausgesetzt.

3. Die grenzüberschreitenden Räume entlarven Frankreich als Land, das bislang unzureichend im Europäischen Wettbewerb und in der Globalisierung angekommen ist, obwohl gerade diese Räume für Frankreich und für den Aufbau Europas als Motoren der Wettbewerbsfähigkeit, als wirtschaftliche und soziale Laboratorien nachhaltigen Wachstums gelten müssten.

4. Schneller Anstieg der Grenzgängerzahlen: 330.000 Grenzgänger wohnen in Frankreich und arbeiten im Ausland gegenüber 158.000 Grenzgängern im Jahr 1990. Die Zahl der Grenzgänger hat sich in vierzig Jahren verzehnfacht, wobei sich die Ströme weitgehend umgekehrt haben. Lediglich 10.000 Grenzgänger arbeiten in Frankreich und wohnen in den Nachbarländern.

5. Die Grensräume sind in erster Linie Alltagsräume, deren konkrete Anliegen hinsichtlich Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Gesundheit, Wohnen, Verkehr, Bildung, Versorgung mit Dienstleistungen durch die Grenze eine besondere Ausprägung erfahren. Die Verzerrung der Rechtslage erstreckt sich auf zentrale Lebensaspekte unserer Bürger wie Besteuerung, Sozialrecht, Familienleistungen.

Bewegungen der Grenzgänger



6. Ballungsräume, Metropolen und ländlich geprägte Grensräume stehen vor steigenden Belastungen und vor der Notwendigkeit einer räumlichen Neuorganisation unter Berücksichtigung der räumlichen, finanziellen und fiskalischen Ungleichgewichte, die es besser zu bewältigen und zu kompensieren gilt.

Im Endeffekt sind es die Grenzgänger, die den Standortentscheidungen der Unternehmen, für die sie arbeiten, ausgeliefert sind ...

Und es sind vor allem öffentliche Akteure, insbesondere die Verwaltungskörperschaften, die für die Belastungen der Bevölkerung aufkommen, ohne von den aus der wirtschaftlichen Tätigkeit der Betriebe resultierenden Finanzressourcen zu profitieren.

B. Zahlreiche Kooperationen, schwächelnde Governance

7. Die große Vielfalt grenzüberschreitender Räume ist Resultat des Enthusiasmus und Erfindungsreichtums einer hochdynamischen lokalen Ebene. In allen Räumen ist der politische Wille der lokalen Akteure, gemeinsam zu handeln, sehr stark ausgeprägt.

Auffallend sind die Vielzahl von Kooperationen, die Vielfalt ihrer Ziele, die sich rapide mehrenden Bedarfe, aber auch der meist lange Entstehungszusammenhang sowie die Komplexität des Kooperationsaufbaus und -managements.

8. Die organisatorischen Schwierigkeiten werden noch verstärkt durch einen Mangel an strategischen Visionen über die Entwicklung der Grenzräume, durch nicht hinreichend funktionsfähige Vermittlungs- und Entscheidungsinstanzen, soweit solche überhaupt existieren.

Diese Mängel bringen die Grenzräume um Innovations- und Wachstumspotenziale, schränken die wirtschaftliche Entwicklung ein und behindern die kulturellen und demokratischen Bindungen eher als sie zu verstärken, wie es der Scharnierfunktion dieser Räume eigentlich entsprechen würde.

9. Zahlreiche Kooperationsinstrumente existieren bereits und funktionieren im Prinzip auch, obgleich die Beziehungen in den Grenzräumen sehr heterogen sind und die hohe Komplexität der Verwaltung europäischer Fördermittel ihrer Dynamik schadet.

Zum einen sind GÖZ, EVTZ und bald EKV wertvolle Instrumente, zum anderen bestehen an den Grenzen seit langer Zeit bilaterale Beziehungen, zwischenstaatliche Kommissionen und regionale Konferenzen.

10. Die Kohäsionspolitik der Europäischen Union hat die finanzielle Unterstützung für die Grenzräume erhöht, insbesondere seit Ende der 80-er Jahre.

Diese finanzielle Hilfe hatte eine wichtige Hebel-funktion für die grenzüberschreitenden Austauschbeziehungen und die Annäherung zwischen den Menschen und den Gebietskörperschaften und hat zu der Umsetzung gemeinsamer Aktionen und grenzüberschreitender Projekte beigetragen.

11. Es scheint vordringlich, der Grenzpolitik eine Governance zu geben, die es ermöglicht, die Verantwortung für die Herausforderungen auf der politischen Ebene zu verankern :

Stärkung der Organisation und Wettbewerbsfähigkeit der französischen Regionen, Kooperation mit den Nachbarländern, in enger Bindung zu Europa, zur Unterstützung der lokalen Initiativen.

Vor diesem Hintergrund besteht das Ziel dieses Berichts darin :

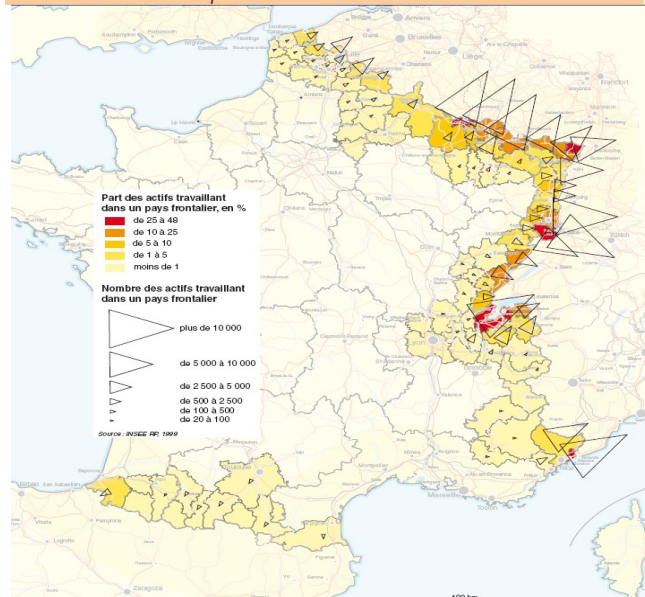
- konkrete Vorschläge zu formulieren zur Erleichterung grenzüberschreitender Projekte und Reduzierung der "Bruchstelleneffekte",
- Instrumente vorzuschlagen, um gemeinsam mit allen grenzüberschreitenden Akteuren die künftigen Entwicklungen zu antizipieren und zu bewältigen.
- eine neue Governance vorzuschlagen für die grenzüberschreitende Kooperation.

Zahlreiche Arbeiten und Berichte über grenzüberschreitende Themen sind in den letzten 15 Jahren angefertigt worden ...

Mangels kontinuierlicher Weiterführung der Ansätze durch entsprechendes Regierungshandeln sind die Arbeiten weitgehend wirkungslos geblieben – daher die Dringlichkeit einer besseren Organisation der Governance grenzüberschreitender Themen.

Grenzgängerquoten nach französischen Grenzmarktbereichen

Source : atlas de la coopération transfrontalière MOT 2007



II. VORSCHLÄGE

A. Ausstattung Frankreichs mit Instrumenten zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit an den Grenzen

1. Experimentelle Einführung von wirtschaftlichen Entwicklungszentren in Grenzraumlage als Wirtschaftszonen mit besonderem Status und starken Ausstrahlungseffekten ins Umland.

Die Auftragsgruppe schlägt vor, mit solchen Zonen in begrenztem Umfang und für definierte Wirtschaftsbereiche zu experimentieren, um das Wettbewerbsgleichgewicht wiederherzustellen und gegen die aus fiskalischen und sozialen Verzerrungen resultierende Wettbewerbschwäche der Grenzräume anzugehen.

Diese Entwicklungsschwerpunkte werden in räumlicher Verbindung mit großen Infrastruktureinrichtungen lokalisiert : Flughäfen, Bahnhöfe, Häfen wie z.B. die Flughäfen Basel-Mulhouse, Genf oder Strasbourg, die Häfen von Givet und Strasbourg-Kehl, die intermodale Plattform von Perpignon, das Projekt Alzette-Belval.

Im Umkreis dieser grenzüberschreitenden Entwicklungsschwerpunkte mit Impulsgeberfunktion für das wirtschaftliche Umfeld könnten, in Abstimmung mit den Nachbarn, Industrie- und Gewerbegebiete mit flexible anpassbarem Status geschaffen werden. Der Trinationale Euro-Airport Basel, der seit Langem von entsprechenden Vorzügen profitiert, ist in dieser Hinsicht ein lehrreiches Beispiel.

2. Bekämpfung von Standortverlagerungen durch Anpassung der öffentlichen Hilfen

Die Auftragsgruppe empfiehlt eine Neuverhandlung der geltenden Vorschriften für öffentliche Hilfen in Abstimmung auf die Erfordernisse der von Disparitäten geprägten grenzüberschreitenden Räume und mit dem Ziel der Wiederherstellung ausgewogener Wettbewerbsbedingungen.

3. Systematische Förderung und Aufwertung der wirtschaftlichen Standortvorteile der französischen Grenzräume.

Die Auftragsgruppe empfiehlt eine Bündelung der Förderinstrumente zugunsten dieser Räume und ihre Mobilisierung in Reaktion auf die Angebote der Nachbarländer.

4. Sicherung der für Unternehmen geltenden steuerlichen Regelungen und Überprüfung der Bedingungen für Unternehmen mit Niederlassungen in einem Zweitstaat. Beendung des Zustands steuerlicher Unsicherheit durch die probeweise vertragliche Vereinbarung stabiler mehrjähriger Steuerabkommen zwischen den französischen Steuerbehörden und den grenzüberschreitend tätigen Unternehmen (erweiterte Anwendung der verbindlichen Steuerauskunft). Dies würde sich positiv auswirken auf die derzeit gebremste Niederlassung von Betrieben in den französischen Grenzräumen.

Die für Unternehmen mit Niederlassungen in einem Zweitstaat gelten Doppelbesteuerungsabkommen, wie sie zwischen Frankreich und der Schweiz entwickelt wurden, sollten überprüft werden, denn sie scheinen ursächlich zu sein für verstärkte Standortverlagerungen.

Diese Regelung ist unter Berücksichtigung ihrer negativen Auswirkungen zu überdenken.

5. Erleichterung der Zollformalitäten

Die Auftragsgruppe schlägt die probeweise Einführung zollvertraglicher Regelungen an den europäischen Grenzen, insbesondere mit der Schweiz, vor. Durch Einführung eines Passes für Betriebe im Grenzraum würde Handwerkern die Ausübung ihrer Tätigkeit erleichtert.

6. Mobilisierung von grenzüberschreitenden Finanzinstrumenten, Anschubfinanzierungsfonds und Risikokapital auf der lokalen Ebene

Über die Mobilisierung von französischen Finanzinstrumenten für die Grenzräume hinaus besteht die Idee darin, Kapital aus mindestens zwei Ländern zusammenzuführen, nach dem Vorbild von Eurefi, einem mit Unterstützung der Europäischen Union gegründeten französisch-belgisch-luxemburgischen Anschubfinanzierungsfonds.

B. Den Dienstleistungsbedarfen der Bevölkerung Rechnung tragen

7. Systematisch Anreize schaffen zur Erstellung von grenzüberschreitenden Dienstleistungskonzepten auf der Basis (grenzüberschreitender) Einzugsbereiche. Diese Konzepte wären für den Staat ebenso von Bedeutung wie für die Gebietskörperschaften der Grenzräume und für Dienstleister, die an öffentlichen Ausschreibungen teilnehmen.

Das Ziel besteht darin, Gewohnheiten aufzubrechen, die besten Lösungen zu suchen und mit der Einrichtung grenzüberschreitender Dienste zu experimentieren, wo immer sie nützlich sein könnten: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, Erziehung und Bildung, Gesundheits- und Sozialwesen, Verkehr, Telekommunikation, Kultur, Naherholung und Freizeit ...

8. Grenzüberschreitende Bündelung von Angeboten im medizinischen und Pflegebereich.

Die Auftragsgruppe schlägt vor, das Instrument der Transcard (Zugänglichkeit von Einrichtungen beiderseits der Grenze ohne vorherige Genehmigung) zu generalisieren.

Sie empfiehlt in allen Grenzregionen die gemeinsame Nutzung von Pflegeangeboten auf der Grundlage von grenzüberschreitenden Gesundheits- bzw. Gesundheits- und Sozialplänen (Schéma Régional d'Organisation Sanitaire et Sociale – SROSS) wie im Fall des Krankenhauses von Puigcerda und des Petscan in Dunkerque.

9. Gemeinsame Weiterentwicklung des Erlernens der Sprache des Nachbarn, Entwicklung von kulturellen und sportlichen Aktivitäten, Entwicklung von Maßnahmen im Bildungs- und Beschäftigungsbe- reich.

In diesen Bereichen gibt es zahlreiche erfolgreiche Projekte und Maßnahmen; diese gilt es aufzuwerten und in der Fläche zu multiplizieren.

10. Erleichterung der Verkehrs- und Telekommunikationsbedingungen auf der Basis grenzüberschreitender Einzugsbereiche.

In Bezug auf grenzüberschreitende Verkehre geht es darum, den städtischen und flächener-schließenden (interkommunalen) ÖPNV zu erleichtern und zu organisieren. Hierzu gibt es zahlreiche Projekte, die aber häufig über juristische, politische oder finanzielle Schwierigkeiten stolpern.

Im Telekommunikationsbereich wäre es angebracht, die Betreiber dahingehend zu mobilisieren, dass die Abrechnung von grenzüberschreitenden Lokalgesprächen zu internationalen Tarifen verhindert werden kann. Hierauf wartet die Bevölkerung dringend.

Was die TV-Ausstrahlung betrifft, so leistet der Empfang von Fernsehsendern einen Beitrag zum kulturellen Austausch und zum besseren Kennenlernen des Nachbarn. Die Kompatibilität der Technologien (Hertz, TNT,- 6 -Kabel) und die Beeinträchtigung der Hertzschen Übertragung an den Grenzen machen es erforderlich, an jeder Grenze eine präzise technische Untersuchung durchzuführen, um die bestgeeigneten Lösungen zu finden.

11. In jeder Grenzregion Ernennung eines für Grenzraumfragen zuständigen Ansprechpartners des französischen Ombudsmanns, um die Regelung der erfahrungsgemäß sehr komplexen Fragen aus dem Alltagsleben der Grenzraumbewohner zu erleichtern.

C. Erleichterung der räumlichen Organisation der Grenzräume

12. Ausbau der gegenseitigen Konsultation und der gemeinsamen Erarbeitung von Raumplanungsdokumenten und Projekten.

Ermutigung der lokalen Gebietskörperschaften zur grenzüberschreitenden Kooperation bei der Erstellung von städtebaulichen und die Raumorganisation betreffenden Rahmendokumenten wie die SCOT (schéma de cohésion

territoriale) und gebietsübergreifenden SCOT, die dann von jeder Seite im Einklang mit dem jeweils geltenden Recht angepasst werden müssen.

Gegenseitige Verpflichtung zur Konsultation der Nachbarräume und ihrer Zusammenschlüsse bei der Erarbeitung von Umweltverträglichkeitsstudien und Projekten.

Auf europäischer Ebene Weiterentwicklung von gemeinsamen Bezugssystemen für Raumpläne und –programme: Weißbuch, SCOT, ...

13. Nutzung der Fläche als Entwicklungsvorteil. Förderung der Entwicklung funktionsfähiger bodenpolitischer Instrumente für die Grenzregionen mit dem Ziel, aus dem Raum einen strategischen Entwicklungsvorteil zu machen, ohne Verschwendung von Landwirtschafts-flächen und Naturraum.

D. Organisation einer realen Governance für grenzüberschreitende Themen

Deren Aufgabe wäre es, in zwei oder drei Jahren, Klarheit in die grenzüberschreitenden Themen zu bringen, die "Ketten zu sprengen", eine Strategie zu fördern, die sich eine Grenze nach der anderen vornimmt, und die Grenzräume verstärkt in die Staatspolitik zu integrieren.

Um deren Einsatz sicherzustellen, empfiehlt die Auftragsgruppe andererseits, in der zweiten Jahreshälfte 2010 unter der Leitung des Premierministers eine Sitzung zu organisieren, die auf der Basis ihrer Empfehlungen alle betroffenen Minister zusammenführt.

16. Einrichtung einer strategischen Raubeobachtung der Grenzregionen und systematische Auswertung der gesammelten Erfahrungen.

Dabei geht es auch um die laufende Aktualisierung eines "best practice-Handbuchs", um bewährte Lösungen allgemein zugänglich zu machen; um die adäquate Fortbildung der mit grenzüberschreitenden Fragen befassten Mitarbeiter sowie um eine Stärkung der Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT).

17. Organisation des Territorialstaats und Verbesserung seiner Verständigung mit dem Zentralstaat.

Die Auftragsgruppe schlägt vor, in jeder Regionalpräfektur einen dem Präfekten unterstellten Referenten für den gesamten Aufgabenbereich der Grenzthemen zu benennen, als unmittelbaren Ansprechpartner für die local Gewählten.

Es gilt die heute in Bezug auf Grenzfragen nicht funktionierende staatliche "Entscheidungskette" wiederherzustellen, indem die hierarchische Organi-

14. Entwicklung ausgewogenerer grenzüberschreitender Kofinanzierungen.

Auf dem Weg zu mehr räumlicher Solidarität schlägt die Auftragsgruppe vor, die Verhandlungen über die finanziellen Beteiligungen von Nachbarländern an der Realisierung und dem Betrieb gemeinsamer Infrastruktur-,Ausstattungs- und Dienstleistungsprojekte zu generalisieren.

sation mit der Projektorganisation in Einklang gebracht wird.

Auf der anderen Seite sollte der Staat, in Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, lokale Initiativen nicht nur kontrollieren, sondern Innovationen und Problemlösungen auf der lokalen Ebene unterstützen.

18. Stärkung der europäischen und zwischenstaatlichen räumlichen Governance-Instrumente:

Auf territorialer Ebene : Weiterentwicklung der EVTZ durch Zulassung einer flexiblen Handhabung des Mitarbeiterstatus und durch Ermöglichung der Bildung eines EVTZ mit nur einem EU-Mitgliedstaat.

Auf Vorschlag von Michel Barnier Hinwirken auf die Einführung einer nach europäischem Recht funktionieren den grenzüberschreitenden Gebietskörperschaft.

Erleichterung der Konzertation und des Dialogs zwischen den beiderseits der Grenzen betroffenen Akteuren im Rahmen von Organisationen wie der Oberrheinkonferenz, dem Rat des Baskenlandes oder der Großregion.

Auf europäischer Ebene Unterstützung der Anwendung des Grundsatzes der territorialen Kohäsion zugunsten der Grenzräume, in denen die Wettbewerbsfähigkeit und der Zugang zu Beschäftigung Probleme bereiten sowie.

Anpassung der Wettbewerbspolitiken zugunsten eines Ausgleichs der Grenzraumdisparitäten.

Auf internationaler Ebene Sicherstellung einer turnusmäßigen Weiterverfolgung grenzübers-

chreitender Themen in den Konferenzen, Kommissionen, Dialogen und auf den bilateralen Gipfeln.

19. Strukturierung der Governance der grenzüberschreitenden Metropolregionen und ländlichen Räume.

Bildung grenzüberschreitender Metropolen oder metropolitaner Zentren, um den Grenzräumen zu ermöglichen, sich durch Anlehnung an den grenzüberschreitenden Kooperationsraum in seiner Gesamtheit auf französischem Territorium besser zu organisieren,

Kompensation der Schwierigkeiten der Grenzräume durch Optimierung der finanziellen Mitteleinsatzung der französischerseits betroffenen interkommunalen Strukturen: DGF (Dotation Globale de Fonctionnement– Allgemeiner Betriebskostenzuschuss), Sonderzuweisungen, Anpassung der Transportsteuer.

Die Auftragsgruppe schlägt vor, in den Projektverträgen zwischen Staat und Region für alle Grenzregionen einen grenzüberschreitenden Vertragsabschnitt obligatorisch einzuführen.

Die Bedeutung dieser 19 Vorschläge steht und fällt mit ihrer Weiterverfolgung