EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 17.8.2018
COM(2018) 597 final

BERICHT DER KOMMISSION

AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 1302/2013 im Hinblick auf Präzisierungen, Vereinfachungen und Verbesserungen im Zusammenhang mit der Gründung und Arbeitsweise solcher Verbünde

{SWD(2018) 395 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 1302/2013 im Hinblick auf Präzisierungen, Vereinfachungen und Verbesserungen im Zusammenhang mit der Gründung und Arbeitsweise solcher Verbünde

1. EINLEITUNG

Europäische Verbünde für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) sind Rechtsträger, die Kooperationsinitiativen mehr Rechtssicherheit und Stabilität verleihen können und den Zusammenhalt in der Europäischen Union steigern sollen, indem die territoriale Zusammenarbeit erleichtert und praktische Schwierigkeiten angegangen werden. Ziel der EVTZ ist es, dass die Mitgliedstaaten – und vor allem die regionalen und lokalen Behörden – bei der Durchführung und Verwaltung von Kooperationstätigkeiten seltener auf Probleme infolge unterschiedlicher nationaler Gesetze und Verfahren stoßen.

Die Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit[1] (im Folgenden „EVTZ-Verordnung“) wurde auf der Grundlage des Artikels 175 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, erlassen; maßgeblich war dabei vor allem Unterabsatz 3. Sie trat am 1. August 2006 in Kraft und gilt vollumfänglich seit dem 1. August 2007. Mit Verordnung (EU) Nr. 1302/2013[2] erfolgten Änderungen im Hinblick auf Präzisierungen, Vereinfachungen und Verbesserungen im Zusammenhang mit der Gründung und Arbeitsweise von EVTZ.

Im Einklang mit Artikel 17 der EVTZ-Verordnung muss die Kommission dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Ausschuss der Regionen einen Bericht über die Anwendung dieser Verordnung vorlegen, in dem sie auf Grundlage von Indikatoren die Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz und den EU-Mehrwert von EVTZ sowie die Möglichkeit einer Vereinfachung evaluiert.

2. EVTZ IN DER PRAXIS

Neueste EVZT-Tätigkeiten vor Ort[3]

EVTZ werden in bestimmten Gebieten eingesetzt, vor allem entlang der Grenzen Ungarns, der Slowakei, Frankreichs, Spaniens und Portugals. In Ungarn ist die geografische Abdeckung solcher Verbünde besonders groß. Andere Mitgliedstaaten beteiligen sich dagegen an keinem einzigen EVTZ – Grund für diese Unterschiede können andere bereits etablierte Kooperationsstrukturen sein.

Im Jahr 2017 umfassten vier EVTZ auch Mitglieder aus Nicht-EU-Ländern. Da die EVTZ-Verordnung bis zu ihrer Änderung Verbünde mit einer externen Dimension nicht ausdrücklich

[1] ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 19.

[2] Verordnung (EU) Nr. 1302/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) im Hinblick auf Präzisierungen, Vereinfachungen und Verbesserungen im Zusammenhang mit der Gründung und Arbeitsweise solcher Verbünde (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 303).

[3] Dieser Abschnitt basiert auf dem EVTZ-Monitoringbericht 2017, AdR (2018).

einschloss, kann nicht von einem raschen Anstieg der Zahl solcher EVTZ ausgegangen werden.[4]

EVTZ werden vor allen folgendermaßen eingesetzt:

- grenzübergreifend, für hauptsächlich lokale und regionale Herausforderungen;
- transnational, für Gebiete, die deutlich größer sind als die für die grenzübergreifende Zusammenarbeit;
- als Netz aus Mitgliedern ohne Verbindung zu bestimmten Gebieten;
- zweckgebunden, z. B. Krankenhäuser, Naturparks, Verkehrskorridore und Hochschulen.

Zum 31. Dezember 2017 lag die Zahl der EVTZ bei insgesamt 68.

In der Regel arbeiten bei einem EVTZ zwei bis 20 lokale Behörden mit kleinen bis mittleren Kooperationsstrukturen zusammen. Am zweithäufigsten kommt es zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit mit regionalen Behörden.

Finanziert werden die Verbünde zumeist über die Mitgliedschaftsgebühren, Übertragungen aus dem nationalen oder regionalen Haushalt und EU-Mitteln, insbesondere aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds), aber auch aus LIFE, Erasmus+ und Horizont 2020.

Im Jahr 2017 führten die wachsenden Teilnehmerzahlen zu Umstrukturierungen bei den EVTZ: insgesamt 21 (31 %) meldeten Änderungen bei der Mitgliedschaft.

Ende 2017 liefen Bestrebungen, mehr als 20 neue Verbünde zu gründen. Somit dürfte dieses Instrument in weiteren Fällen Anwendung finden.

Gründung von EVTZ: Gründe und Herausforderungen

Gründe[5]

Das Instrument EVTZ wurde geschaffen, um die territoriale Zusammenarbeit im Hinblick auf die Stärkung des Zusammenhalts in der EU zu erleichtern und zu fördern. Die Verbünde sollen oftmals die allgemeine (themenübergreifende) grenzübergreifende Zusammenarbeit festigen bzw. vertiefen. Viele lokale und regionale Stellen setzen sie ein – doch sie kommen auch bei der interregionalen Zusammenarbeit zum Einsatz.

Die Gründe für die Einrichtung solcher Verbünde sind unterschiedlich. Zunächst werden sie als sichtbare und dauerhafte Struktur für die territoriale Zusammenarbeit gegründet, mit der gemeinsame Projekte, Infrastrukturen oder Umweltressourcen verwaltet werden.

EVTZ tragen zu Folgendem bei:

- Festigung eines integrierten strategischen Ansatzes;
- Stabilisierung der Kooperationsstrukturen und Gewährleistung der Kontinuität von Maßnahmen;
- Verbesserung der Transparenz und Sichtbarkeit der Zusammenarbeit;
- Erleichterung der Teilnahme an EU-Programmen.

---

4 *The participation of entities from outside the EU in the European groupings for territorial cooperation*, AdR (2015).

5 *European grouping of territorial cooperation as an instrument for promotion and improvement of territorial cooperation in Europe*, Europäisches Parlament (2015).

Herausforderungen[6]

Bei der Gründung von EVTZ stellen sich folgende Herausforderungen:

- Die Genehmigungsbehörden verfügen nicht über genug Erfahrung und Wissen über die zu unternehmenden Schritte.
- Die EVTZ-Mitglieder müssen sich auf den Inhalt der Tätigkeit oder die genauen Aufgaben einigen.
- Die jeweiligen nationalen Regelungen und Vorschriften, z. B. bei Beschaffung von Dienstleistungen und Besteuerung, weichen voneinander ab. Die EVTZ-Verordnung sieht eine europäische Rechtsform vor, für die nationale Durchführungsregeln gelten – daher müssen für jeden Verbund maßgeschneiderte Lösungen nach Maßgabe der anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften gefunden werden.

EVTZ und die Europäische territoriale Zusammenarbeit

Das eigentliche Ziel der EVTZ war die Erleichterung der Europäischen territorialen Zusammenarbeit (ETZ) sowohl auf Programm- als auch auf Projektebene, was neben der Durchführung von einzelnen Projekten auch die Programmplanung im weiteren Sinne umfasst.

Derzeit führen zwei Verbünde ETZ-Programme durch: der EVTZ Grande Région ist die Verwaltungsbehörde des Programms Grande Région und der EVTZ ESPON nimmt eine Sonderrolle ein, weil er der alleinige Begünstigte des ESPON-Programms 2014-2020 und damit für die Durchführung zuständig ist.[7]

Einigen Verbünden obliegt die Durchführung von Kleinprojektfonds in spezifischen ETZ-Programmen: Die EVTZ RDV und Via Carpatia verwalten den Kleinprojektfonds[8] in ihren jeweiligen geografischen Gebieten im Rahmen des Interreg-Programms Ungarn-Slowakei. Zwei Verbünde sind die alleinigen Begünstigten von ETZ-Projekten, und das EVTZ GO setzt integrierte territoriale Investitionen ein (ITI).

Im Jahr 2017 waren 33 EVTZ als (federführender) Partner an etwa 83 ETZ-Programmen beteiligt. Eine solche Teilnahme erfolgt allerdings auch anderweitig, z. B. in Form einer Kofinanzierung oder Erleichterung der ETZ-Projekte und -Programme.

3. BEWERTUNG DER ANWENDUNG DER EVTZ-VERORDNUNG

Die Kommissionsdienststellen erhoben in enger Zusammenarbeit mit dem Ausschuss der Regionen (AdR) die zu einer Bewertung der Anwendung der geänderten EVTZ-Verordnung notwendigen Daten. Diese stammten hauptsächlich aus dem EVTZ-Monitoringbericht 2017 des AdR[9] und einer in Auftrag gegebenen Studie[10] zur Bewertung der Fragen und Indikatoren aus dem Anhang des künftigen delegierten Rechtsakts über die EVTZ-Durchführungsindikatoren.

---

6 *Experience of European groupings of territorial cooperation (EGTC)*, Moro Praxis (2017).

7 Mitglieder des EVTZ Grande Région: Luxemburg und Frankreich. Mitglieder des EVTZ ESPON: Luxemburg und Belgien.

8 Der Kleinprojektfonds kommt im Rahmen zweier Prioritätsachsen des Interreg-V-A-Kooperationsprogramms Slowakei-Ungarn zum Einsatz und muss zu dessen prioritären Zielen beitragen. Bei den EVTZ RDV und Via Carpatia handelt es sich um Verbünde an der ungarisch-slowakischen Grenze.

9 *EGTC monitoring report 2017*, AdR (2018).

10 *Assessment of the application of the EGTC Regulation*, Spatial Foresight (2018). http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/egtc/.

Das Ergebnis der Analyse der gesammelten Daten wurde mit dem AdR erörtert und abgestimmt.

3.1. Wirksamkeit der EVTZ-Verordnung

Bei der Analyse der Wirksamkeit der geänderten EVTZ-Verordnung wurde beurteilt, wie erfolgreich die EU-Maßnahme beim Erreichen ihrer Ziele abgeschnitten hat.[11] Mit den Änderungen sollte vor allem Folgendes erreicht werden:

- leichtere Gründung von EVTZ;
- Klarstellung bestimmter Vorgaben;
- Förderung eines umfassenderen Einsatzes von EVTZ.

Zwischen dem 21. Juni 2014 und Dezember 2017 wurden insgesamt 21 neue Verbünde gegründet. Diese Entwicklung ist eine deutliche Steigerung der EVTZ-Gesamtzahl (44 %) und zeigt, dass das Tempo, mit dem seit dem ursprünglichen Erlass der Verordnung solche Verbünde gegründet wurden, anhält.

Auch die Zahl der EVTZ-Mitglieder ist um mehr als 30 % gestiegen – von über 600 (21. Juni 2014) auf über 800 (Ende 2017). Die Mitgliedschaft in bestehenden Verbünden nahm 2016 und 2017 erheblich mehr zu als in den Jahren davor – die Änderungen der Verordnung haben also die Erweiterung der EVTZ erleichtert. Die erfolgte Klarstellung der diesbezüglichen Regelungen der Verordnung begünstigte diese Entwicklung.

Mindestens zehn EVTZ waren an der grenzübergreifenden Bereitstellung von Dienstleistungen beteiligt, entweder mit einer Rolle in der direkten Verwaltung oder indirekt. Die derzeit etablierten Verbünde planen, künftig noch mehr Dienstleistungen anzubieten oder dazu beizutragen, z. B. Warnsysteme für Naturkatastrophen oder grenzübergreifendes Müllrecycling.[12] Die Änderungen der EVTZ sind also durchaus relevant.

Alles in allem zählen die Verbünde diverse Vorteile des Einsatzes auf:[13]

- ✓ Strukturen des Regierens auf mehreren Ebenen zur Stärkung grenzübergreifender Bottom-up-Ansätze, die eine intensivere und/oder umfassendere grenzübergreifende Zusammenarbeit ermöglichen, werden unterstützt. Die geänderte EVTZ-Verordnung vereinfacht Änderungen bei der Mitgliedschaft im Verbund und unterstützt so Anpassungen an dessen Entwicklung.
- ✓ Grenzregionen können ihre gemeinsamen Planungen und Durchführungsstrategien in verschiedenen Bereichen verbessern, indem sie ihre gemeinsamen Interessen formulieren und dieselbe Vision für das Grenzgebiet haben. Seit der Änderung gehört hierzu auch eine bessere Bereitstellung von Dienstleistungen.
- ✓ Als alleinige Begünstigte haben EVTZ leichter Zugang zu EU-Finanzierungsmitteln, da vor allem im ESI-Fonds-Programmplanungszeitraum 2014-2020 die Beantragung solcher Mittel über den Verbund weniger administrativen Aufwand für die Mitgliedstaaten mit sich bringt. Ihr grenzübergreifender oder transnationaler Charakter hilft ferner bei der Begründung des EU-Mehrwerts bei der Mittelbeantragung.

[11] Da es keine Ausgangsdaten gab, wird für einige Indikatoren zur Wirksamkeit nur der Wert zum Stichtag gemeldet, nicht der Anstieg im Laufe des betrachteten Zeitraums.

[12] Siehe Fußnote 10.

[13] Siehe Fußnote 10.

- ✓ Durch die EU-Rechtspersönlichkeit wird ein EVTZ besser sichtbar und eher von anderen relevanten Behörden akzeptiert. Er wird als Intermediär anerkannt, der neue grenzübergreifende Maßnahmen anstoßen und bisweilen mehr Einfluss auf die Entscheidungsfindung ausüben kann.
- ✓ EVTZ bieten einen zuverlässigen und nachhaltigen Kommunikationskanal und vereinfachen so die verschiedenen Formen der Zusammenarbeit in grenzübergreifenden Gebieten.

Die Ziele – leichtere Gründung von EVTZ, Klarstellung bestimmter Vorgaben und Ermöglichung eines umfassenderen Einsatzes solcher Verbünde – wurden in mehrfacher Hinsicht erreicht. Die Verbünde unterstützen die ETZ vor allem mit der Durchführung von Projekten und Programmteilen, und nicht so sehr als Verwaltungsbehörden der ETZ-Programme. Dank der EVTZ-Verordnung kam es zu einer Klarstellung und einem breiter gefächerten Einsatz des Instruments, insbesondere in puncto grenzübergreifende Bereitstellung von Dienstleistungen und Einbindung von Nicht-EU-Ländern.

Studien[14] zeigen darüber hinaus, dass in Bereichen wie Mitgliedschaft, Beteiligung von Behörden aus Nicht-EU-Ländern und Beziehung zwischen EVTZ-Übereinkunft und Satzung mehr Klarheit herrscht. Die Arbeitsweise der Verbünde wurde vereinfacht, indem EU-Finanzierungsmitteln nun offenbar leichter zugänglich sind und die Übereinkunft (z. B. wegen Änderung bei der Mitgliedschaft) einfacher geändert werden kann.

Der Anhang der EVTZ-Verordnung enthält eine interinstitutionelle Erklärung, in der das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission vereinbaren, in den Organen und mit den Mitgliedstaaten den Einsatz solcher Verbünde zu unterstützen. Auf EU-Ebene wurde die EVTZ-Plattform des AdR neugestaltet, sodass Informationen zu den Verbünden nun deutlich leichter abgerufen werden können. Der AdR brachte sich außerdem mehr in Werbeaktionen zu den Verbünden ein; dazu gehörten auch Veranstaltungen oder Veröffentlichungen.

Laut dem jährlichen EVTZ-Monitoringbericht des AdR intensivieren die Mitgliedstaaten die Unterstützung der Verbünde. Mehr Mitgliedstaaten fördern EVTZ; die Ansätze hierzu werden immer vielfältiger.[15] Die Wirksamkeit dieser Tätigkeiten spiegelt sich in der breiter angelegten Anwendung des Instruments wider, sowohl in puncto Themen als auch in Bezug auf die abgedeckten geografischen Gebiete. Die Wirksamkeit der EVTZ-Fördertätigkeiten ist sehr unterschiedlich, da sich nicht alle Mitgliedstaaten diesbezüglich einbringen. Trotz der Errungenschaften bei der Förderung von EVTZ scheinen manche Schwierigkeiten beim Zugang zu ETZ-Fördermitteln bestehen zu bleiben. Dies deutet darauf hin, dass weitere Anstrengungen zur Förderung der Verbünde erforderlich sind.[16]

3.2. Effizienz der EVTZ-Verordnung

Effizienz beschreibt die Beziehung zwischen den verwendeten Ressourcen oder Inputs und den damit erzielten Änderungen oder Ergebnissen.[17]

Die EVTZ wurden mit anderen gleichwertigen Strukturen nach nationalem oder internationalem Recht verglichen, was ergab, dass in den meisten Fällen der Faktor der

[14] Siehe beispielsweise Krzymuski und Kubicki (2014) sowie Krzymuski (2017).

[15] AdR 2017a. EVTZ-Monitoringbericht 2016 und Auswirkungen der Krisen im Schengengebiet auf die Arbeit der EVTZ.

[16] AdR, 2017b. Einfachere Durchführung der Kohäsionspolitik. Workshop zur Europäischen territorialen Zusammenarbeit (ETZ). Abschlussbericht. Brüssel.

[17] Die wichtigsten Feststellungen bieten nur qualitative Einblicke. Für quantitative Daten zum Verhältnis der Kosten für ein EVTZ zu ähnlichen Strukturen nach nationalem oder internationalem Recht wäre eine gründliche Analyse mit Kontrollgruppen notwendig.

Kosten für die Gründung eines Verbundes nicht ausreicht, um als relevanter Indikator für die Effizienz herangezogen werden zu können.

Andere Aspekte erwiesen sich als hilfreicher beim Vergleich von Verbünden und Strukturen nach nationalem und internationalem Recht:

- ✓ Die Vielseitigkeit der EVTZ wird hoch geschätzt. Die Verbünde können für eine Vielzahl an Zwecken eingesetzt werden.[18] Im Rahmen der oftmals breit gefassten Aufgaben eines EVTZ können die Arbeitsbereiche leicht ohne grundlegende Änderungen an den Strukturen angepasst werden.
- ✓ Ein einmaliger und äußerst wichtiger Vorteil der Verbünde ist ihre Rechtspersönlichkeit, aufgrund der sie befugt sind, in den betreffenden Ländern Tätigkeiten durchzuführen.

3.3. Relevanz der EVTZ-Verordnung

Der Relevanzindikator gibt Aufschluss darüber, in welchem Umfang die Ziele und Vorgaben der EVTZ-Verordnung den Bedürfnissen voraussichtlicher EVTZ-Mitglieder entsprechen.[19]

Im Zuge der Änderung der Verordnung wurde das Ziel der Gründung eines Verbunds breiter gefasst und der Geltungsbereich vergrößert; es ist festzustellen, dass eine beträchtliche Anzahl an derzeit etablierten EVTZ auf andere EU-Mittel als die ETZ zurückgreifen, um ihre spezifischen thematischen Ziele zu unterstützen.

Seit Beginn des Programmplanungszeitraums 2014-2020 wurde die Beteiligung der Verbünde an der ETZ im Allgemeinen durch stärkere rechtliche Verbindungen zwischen der EVTZ-Verordnung und den kohäsionspolitischen EU-Verordnungen unterstützt[20], und die allgemeine Einbindung der Verbünde in Kooperationsprogramme hat beträchtlich zugenommen. Knapp die Hälfte der EVTZ ist derzeit an der Durchführung von ETZ-Programmen beteiligt, in der Regel im Rahmen von Partnerschaften an einem oder mehreren Projekten.

Die Änderung der EVTZ-Verordnung hat allerdings nicht dazu geführt, dass neue Verbünde als Verwaltungsbehörden von ETZ-Programmen gegründet wurden. Auch wird nur selten entschieden, dass der EVTZ der alleinige Begünstigte eines Vorhabens ist. Dies kann daran liegen, dass vor allem in den frühen Phasen des Programmplanungszeitraums 2014-2020 bei ETZ-Programme sehr viel klargestellt werden musste[21], was potenzielle alleinige Begünstigte möglicherweise von weiteren Anträgen abgeschreckt hat.

Es bestehen weiterhin Unklarheiten. In Artikel 8 Absatz 2 der EVTZ-Verordnung wird unterschieden zwischen den Rechtsvorschriften für die Durchsetzung der Übereinkunft (Buchstabe g), den Rechtsvorschriften dort, wo die Organe des EVTZ tätig sind (Buchstabe h) und den Rechtsvorschriften für die Tätigkeiten des EVTZ (Buchstabe j). Es ist klar, dass in der Übereinkunft das anwendbare Recht für alle drei Elemente festgelegt werden soll, allerdings bestehen weiterhin Zweifel, wie detailliert die Liste der anwendbaren Rechtsvorschriften, „die direkten Bezug zu den Tätigkeiten des EVTZ haben", sein sollte.[22] Nach Ansicht der Kommission sollten die Rechtsvorschriften, „die direkten Bezug [...]

[18] Für weitere Informationen, siehe AdR (2018).

[19] Da es keine Ausgangsdaten gab, wird für die meisten Indikatoren und ihre Unterkategorien nur der Wert zum Stichtag gemeldet, nicht der Anstieg im Laufe des betrachteten Zeitraums.

[20] Siehe beispielsweise *European grouping of territorial cooperation as an instrument for promotion and improvement of territorial cooperation in Europe*, Europäisches Parlament (2015), S. 31-41.

[21] AdR, 2017b. Einfachere Durchführung der Kohäsionspolitik. Workshop zur Europäischen territorialen Zusammenarbeit (ETZ). Abschlussbericht. Brüssel.

[22] Siehe Fußnote 10.

haben“, eng mit den „festgelegten Aufgaben“ verknüpft werden: Ein für die Verwaltung eines Krankenhauses gegründeter EVTZ hat enger umrissene Aufgaben als einer, der allgemein zur Entwicklung seines geografischen Gebietes gegründet wurde.

3.4. Europäischer Mehrwert

Der Indikator für den europäischen Mehrwert gibt Aufschluss darüber, ob die Verbünde im Zuge der EVTZ-Verordnung gegründet wurden. Der EU-Mehrwert hängt eng mit dem für die Verbünde ermittelten typischen Nutzen zusammen.[23] Die Vorteile eines EVTZ gegenüber denen eines ähnlichen Rechtsträgers geben wertvolle qualitative Informationen zur Bewertung des europäischen Mehrwerts des Verbunds.

In der Literatur[24] werden die folgenden Vorteile von EVTZ aufgeführt:

- ✓ als juristische Personen ermöglichen sie schnellere und effizientere Entscheidungen in grenzübergreifendem Umfeld, wenn mehrere Behörden involviert sind;
- ✓ sie ermöglichen Kohärenz, Dauerhaftigkeit und Koordinierung, setzen sich für gemeinsame Ziele ein und stabilisieren die Zusammenarbeit in grenzübergreifenden Gebieten;
- ✓ sie gelten als unabhängig von isolierten politischen Entscheidungen und Entwicklungen, die die Annahme oder Durchführung nützlicher Maßnahmen für Gebiete der Zusammenarbeit, die nicht vor nationalen Grenzen Halt machen, blockieren könnten;
- ✓ sie verleihen Bereichen der Zusammenarbeit Verhandlungsmacht, die bei der Verteidigung ihrer Interessen hilft;
- ✓ sie wirken der trennenden Wirkung von Binnengrenzen entgegen und unterstützen so den Zusammenhalt in der EU und verbessern die Sichtbarkeit der politischen Strategien der EU auf lokaler Ebene.

Der europäische Mehrwert wird von vielen EVTZ bestätigt, wenn die Vorteile hervorgehoben werden, die sich ohne das Instrument nicht ergeben würden.

3.5. Vereinfachung

Der Grad der Vereinfachung wird auf der Grundlage bewertet, ob die Verwaltungskosten und der bürokratische Aufwand abgebaut wurden und ob eine Intervention zu schnelleren oder weniger komplizierten Maßnahmen führt. Bei EVTZ ist dies vor allem in der Anlaufphase relevant.

Die Indikatoren/Feststellungen legen nahe, dass diese Anlaufphasen kürzer ausfallen. Dies gilt insbesondere für die Zeit von der Vorlage des ersten Entwurfs der Übereinkunft bis zur Registrierung des EVTZ. Geografische Unterschiede sind möglicherweise durch die Art des zu gründenden EVTZ und die Erfahrung bei der Gründung solcher Verbünde bedingt.

Die Indikatoren lassen auf einige Vereinfachungen im Zuge der EVTZ-Verordnung schließen. Allerdings ergibt sich der Bedarf für eine Vereinfachung der EVTZ-Rechtsvorschriften nicht

[23] Zu den Strukturen und Netzen der territorialen Zusammenarbeit, die ausschließlich mit EVTZ-Mitteln eingerichtet wurden, konnten weder quantitative noch qualitative Daten erhoben werden. Bei der Datenerhebung für den Monitoringbericht 2017 war der Indikator für die Verbünde offenbar zu schwer greifbar. Infolge dessen beschränken sich die Feststellungen auf eine qualitative Bewertung der Vorteile der Gründung eines Rechtsträgers nach EU-Rechtsvorschriften im Vergleich mit der anderer nationaler oder internationaler Stellen.

[24] Grundlage hierfür sind vor allem Rückmeldungen der EVTZ im Rahmen der Datenerhebung für den Monitoringbericht 2017 sowie Zillmer und Luer (2017, S. 15-21).

nur – oder nicht hauptsächlich – aus der EVTZ-Verordnung, sondern oftmals aus dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten.

Mit der Änderung wurden diverse Aspekte der EVTZ-Verordnung geklärt, vor allem die Einstellung von Personal, der Aufbau und die Rangfolge der Übereinkunft und ihrer Satzung, die Mitgliedschaft diverser Akteure und die Teilnahme von Nicht-EU-Mitgliedstaaten. Den Bedürfnissen (potenzieller) EVTZ-Interessenträger wurde deshalb in diesen Gebieten entsprochen.

4. VERBESSERUNGSVORSCHLÄGE[25]

Grundsätzlich muss bei der Erwägung weiterer Änderungen das Instrument so stabil wie möglich bleiben, da jede Änderung neue Unsicherheiten bewirken kann. Im vorliegenden Rahmen kann der Einsatz von Verbünden mittels mehr Information und besserer Koordination unter den Mitgliedstaaten und den Genehmigungsbehörden sowie eine Steigerung des Bekanntheitsgrads im Rahmen der EU-Finanzierungsinstrumente erleichtert werden.

Der EVTZ ist noch ein relativ neues Instrument und viele potenzielle Teilnehmer haben keine Erfahrung damit oder kennen ihn nicht. Deshalb muss besser informiert werden, insbesondere zu rechtlichen Themen rund um die Konzipierung eines solchen Verbunds und die Ausarbeitung von Satzung und Übereinkunft.

An der Gründung eines Verbunds sind in der Regel mehrere Mitgliedstaaten beteiligt, die die EVTZ-Verordnung unterschiedlich umsetzen können. Standardisierte Anforderungen und Verfahren können zu mehr Rechtssicherheit sowohl für die Verbundpartner als auch für die beteiligten Behörden führen. Daher sollen die Genehmigungsbehörden auch weiterhin regelmäßig Treffen veranstalten und Informationen austauschen und dabei die oben genannten Themen ansprechen.

Eine bessere Koordination ist auch bei den Kontakten zwischen potenziellen EVTZ-Mitgliedern und den Genehmigungsbehörden erforderlich; dies betrifft die Genehmigungsbehörden in verschiedenen Mitgliedstaaten. Neben den administrativen Fragen muss auch der Inhalt des Verbunds vereinbart werden. Hier wäre ein Austausch von Informationen und bewährten Verfahren zwischen Genehmigungsstellen, EVTZ und AdR hilfreich.

Eine bessere Kommunikation zu dem Instrument vor dem Hintergrund der EU-Finanzierungsprogramme könnte den Einsatz des Instruments und seinen Zugang zu EU-Finanzmitteln fördern, wie in Artikel 3 des Kommissionsvorschlags COM(2018) 374[26] vorgesehen. Dies wäre insbesondere beim Anlaufen des nächsten Programmplanungszeitraums (nach 2020) wichtig.

---

[25] Quellen: *Experience of European groupings of territorial cooperation (EGTC)*, Moro Praxis (2017), *The European grouping of territorial cooperation as an instrument for the promotion and improvement of territorial cooperation in Europe*, Europäisches Parlament (2015) und *Assessment of the application of the EGTC Regulation*, Spatial Foresight (2018).

[26] Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über besondere Bestimmungen für das aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sowie aus Finanzierungsinstrumenten für das auswärtige Handeln unterstützte Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (Interreg) (Artikel 3) – COM(2018) 374 final vom 29.5.2018.

Neue vorgeschlagene Instrumente wie der ECBM[27], mit denen auf freiwilliger Basis erreicht werden soll, dass für spezifische Projekte oder Leistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse die Regeln eines Mitgliedstaats auch im Nachbarmitgliedstaat angewandt werden, unterstützen die Arbeit der Verbünde, da deren gänzlich institutionelle Natur sich nicht für die Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse eignet.[28] Die EVTZ haben das Potenzial, andere Themen zu behandeln, die in der Mitteilung der Kommission über die Stärkung von Wachstum und Zusammenhalt in den EU-Grenzregionen[29] aufgeworfen werden, z. B. die Erleichterung der grenzübergreifenden Zugänglichkeit oder die Förderung der Bündelung von Einrichtungen des Gesundheitswesens wie dem EVTZ Cerdanya Cross-Border Hospital (Grenzübergreifendes Krankenhaus Cerdanya).

Die Verbünde dienen oftmals als Testgelände für den Abbau der Unterschiede bei der Anwendung der EU-Rechtsvorschriften durch die einzelnen Mitgliedstaaten. Für ein Follow-up eignet sich die Verwendung von EVTZ für Fallstudien zu dem Umgang mit diesen Unterschieden.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Mit der geänderten Verordnung sollen Gründung und Arbeitsweise von EVTZ erleichtert und bestimmte bestehende Vorgaben geklärt werden. Infolge der Änderung ist nicht nur die Gesamtzahl von EVTZ deutlich angestiegen (44 %), sondern auch die Effizienz und Wirksamkeit der Verbünde bei der Förderung der Zusammenarbeit bei der Umsetzung von politischen Strategien der EU werden verbessert.

Die Analyse auf Grundlage der Indikatoren für Wirksamkeit, Effizienz und Relevanz zeigt, dass die Ziele – Erleichterung der Gründung von EVTZ, Klärung bestimmter Vorgaben und Ermöglichung eines umfassenderen Einsatzes des EVTZ – erreicht wurden.

Die EVTZ-Verordnung trägt dazu bei, dass bezüglich des Instruments größere Klarheit herrscht und dass das Instrument umfassender eingesetzt werden kann, insbesondere bei der grenzübergreifenden Bereitstellung von Dienstleistungen. Sie stellt darüber hinaus diverse Punkte klar, wie Mitgliedschaft, Beteiligung von Behörden aus Nicht-EU-Ländern und Beziehung von EVTZ-Übereinkunft und Satzung. Zwar ist seit Beginn des Programmplanungszeitraums 2014-2020 die Zahl der EVTZ-Mitglieder um mehr als 30 % angestiegen, doch die Gründung von Verbünden mit externer Dimension wird besondere Maßnahmen der Akteure auf allen Ebenen erfordern.

Alles in allem sind EVTZ viel stärker an Kooperationsprogrammen beteiligt, aber nur einige führen ETZ-Programme als alleinige Begünstigte durch oder verwalten ein Programm bzw. Teile davon.

Der europäische Mehrwert wird von vielen EVTZ bestätigt, wenn die Vorteile hervorgehoben werden, die sich ohne das Instrument nicht ergeben würden.

Die geänderte EVTZ-Verordnung ermöglichte bereits diverse Vereinfachungen. Allerdings besteht die Notwendigkeit, die EVTZ-Vorschriften zu vereinfachen, nicht hauptsächlich auf EU-Ebene, sondern im Zusammenhang mit zusätzlichen Bedingungen der Mitgliedstaaten.

---

[27] Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext – COM(2018) 373 final vom 29.5.2018.

[28] In Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 1082/2006 wird ausgeschlossen, dass EVTZ regulatorische Befugnisse ausüben.

[29] COM(2017) 534 final vom 20.9.2017.

Die Wirksamkeit von Tätigkeiten zur Förderung der Verbünde variiert stark von Land zu Land. Trotz der zusätzlichen Bemühungen bedarf es weiterer Anstrengungen, um die Effizienz und Wirksamkeit des Instruments bei der Förderung der Zusammenarbeit bei der Durchführung der politischen Strategien der EU zu verbessern.

Die ermittelten Herausforderungen legen nahe, dass für die Rechtssicherheit der Verbünde und der Genehmigungsbehörden standardisierte Anforderungen und Verfahren hilfreicher wären als weitere Änderungen der EVTZ-Verordnung. Soll die Wirksamkeit der EVTZ erhöht werden und sollen für sie einfachere Bestimmungen gelten, dann ist eine stärkere Koordinierung der Mitgliedstaaten notwendig, um die Auslegung und Anwendung der Verordnung zu verbessern, Schwierigkeiten wegen Unterschieden bei der Durchführung zu überwinden und divergierende rechtliche Rahmenbedingungen zu koordinieren. Eine bessere Förderung der Verbünde im Zusammenhang mit den EU-Finanzierungsinstrumenten – vor allem den ETZ-Programmen – wird ihren Zugang zu EU-Mitteln begünstigen.