

» Gutachten

Michael Frey

Grenzüberschreitende Daseinsvorsorge im deutsch-polnischen Grenzraum

Zweisprachige Expertise zu rechtlichen
und politischen Rahmenbedingungen

Prawne aspekty transgranicznych usług użyteczności publicznej

Podstawy i warunki ramowe

KWI-Diskurs

Michael Frey

Grenzüberschreitende Daseinsvorsorge im deutsch-polnischen Grenzraum

Zweisprachige Expertise zu rechtlichen
und politischen Rahmenbedingungen

Prawne aspekty transgranicznych usług użyteczności publicznej

Podstawy i warunki ramowe

Universitätsverlag Potsdam

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2023

<http://verlag.ub.uni-potsdam.de>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam

Tel.: +49 (0)331 977 2533 / Fax: -2292

E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die Schriftenreihe **KWI-Diskurs** wird herausgegeben vom Kommunalwissenschaftlichen Institut (KWI) der Universität Potsdam.

ISSN (online) 2941-4830

Layout: Kristin Schettler

Satz: text plus form, Dresden

Soweit nicht anders gekennzeichnet, ist dieses Werk unter einem Creative-Commons-Lizenzvertrag Namensnennung 4.0 lizenziert. Dies gilt nicht für Zitate und Werke, die aufgrund einer anderen Erlaubnis genutzt werden.

Um die Bedingungen der Lizenz einzusehen, folgen Sie bitte dem Hyperlink:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>

Online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der
Universität Potsdam

<https://doi.org/10.25932/publishup-59190>

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-591904>

Inhalt

Grenzüberschreitende Kooperation, Partizipation und Daseinsvorsorge im Europa der Grenzregionen – Eine Einführung	9
<i>Peter Ulrich</i>	

Grenzüberschreitende Daseinsvorsorge im deutsch-polnischen Grenzraum

I. Einleitung	19
II. Rechtliche Grundlagen der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge: Der Begriff der Daseinsvorsorge und typische historische und aktuelle Bereiche für grenzüberschreitende Daseinsvorsorge	21
1. Der Begriff der Daseinsvorsorge	21
2. Grenzüberschreitende Daseinsvorsorge	23
III. Rechtliche Rahmenbedingungen der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge	25
1. Völkerrechtliche Rahmenbedingungen der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge	25
2. Europarechtliche Rahmenbedingungen der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge und EU-Recht	29
a) Dienstleistungsfreiheit, Art. 56 ff. AEUV	30

b) Beihilferecht, Art. 106 ff. AEUV	31
c) (EU-)Vergaberecht	33
d) Kartellrecht	34
e) Zwischenfazit zum EU-Rechtsrahmen	34
3. Grenzüberschreitende Daseinsvorsorge im nationalen Rechtsrahmen	34
a) Verfassungsrecht	35
aa) Deutschland	35
bb) Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Republik Polen	37
b) Einfachgesetzlicher Rechtsrahmen der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge	37
aa) Grenzüberschreitender Rettungsdienst	38
bb) Grenzüberschreitende Gesundheitskooperation	40
cc) Grenzüberschreitende Bildung	41
c) Potenziale und rechtliche Hemmnisse – zugleich ein Zwischenfazit	42
4. Rechtliche Instrumente zur Organisation grenzüberschreitender Daseinsvorsorge	44
IV. Die Euroregionen als denkbare Rechtsform und Alternativen	47
V. Fazit	49

Prawne aspekty transgranicznych usług użyteczności publicznej

I. Wprowadzenie	53
II. Podstawy prawne transgranicznych usług użyteczności publicznej: pojęcie usług użyteczności publicznej oraz typowe historyczne i aktualne obszary transgranicznych usług użyteczności publicznej	55
1. Pojęcie usług użyteczności publicznej	55
2. Transgraniczne usługi użyteczności publicznej	57
III. Ramy prawne transgranicznych usług użyteczności publicznej	59
1. Międzynarodowe ramy prawne transgranicznych usług użyteczności publicznej	59
2. Europejskie ramy prawne transgranicznych usług użyteczności publicznej a prawo UE	62
a) Swoboda świadczenia usług, art. 56 i nast. TFUE	63
b) Prawo o pomocy publicznej, art. 106 i nast. TFUE	64
c) Prawo zamówień publicznych (UE)	65
d) Prawo antymonopolowe	66
e) Wnioski cząstkowe dotyczące ram prawnych UE	66
3. Transgraniczne usługi użyteczności publicznej w krajowych ramach prawnych	67
a) Prawo konstytucyjne	67
aa) Niemcy	67
bb) Ramy konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej	68
b) Ramy prawne dla transgranicznych usług użyteczności publicznej regulowane ustawami zwykłymi	69
aa) Transgraniczne ratownictwo medyczne	70
bb) Transgraniczna współpraca w dziedzinie zdrowia ...	71
cc) Edukacja transgraniczna	72
c) Potencjały i przeszkody prawne – zarazem wniosek cząstkowy	73

4. Instrumenty prawne dotyczące organizacji transgranicznych usług użyteczności publicznej	74
IV. Euroregiony jako wyobrażalna forma prawna i alternatywy	77
V. Konkluzja	79

Grenzüberschreitende Kooperation, Partizipation und Daseinsvorsorge im Europa der Grenzregionen – Eine Einführung

Peter Ulrich

Grenzüberschreitende Kooperation im Europa der Grenzregionen

Die Zusammenarbeit von territorialen Gebietskörperschaften der regionalen und lokalen Ebene über nationale Grenzen hinweg hat sich innerhalb Europas, speziell der EU, in den letzten Jahrzehnten als wahre Erfolgsgeschichte etabliert. Spätestens seit 1990 hat sich die EU zu einem „Europa der Grenzregionen“ (vgl. Ulrich 2021) entwickelt, mit zahlreichen zum hohen Grad verflochtenen Grenzräumen. Europa, das sich in der Geschichte mit zahlreichen Kriegen, Konflikten und Grenzverschiebungen konfrontiert sah, ist innerhalb der europäischen Grenzregionen durch regionale, lokale und sektorale Kooperation im Zuge des EU-Integrationsprozesses zu einem Ort der funktionalen und politischen Zusammenarbeit geworden. Insgesamt gibt es grenzüberschreitend-verflochtene regionale und lokale Kooperationsverbünde an fast allen Grenzen zwischen den insgesamt 27 Mitgliedstaaten der EU und an weiteren Grenzen auf dem europäischen Kontinent. Neben hun-

derten sogenannter Euroregionen, Europaregionen, Euregios, Eurodistrikts oder europäischen Metropolregionen, gibt es auch zahlreiche Doppelstädte, Zwillingsstädte, Eurostädte oder Europastädte innerhalb von Europas Grenzlanden. Diese starke euroregionale oder kommunale Verflechtung an den nationalstaatlichen Peripherien, die weltweit einmalig ist, ist durch politische, finanzielle und rechtliche Unterstützung von internationalen Organisationen wie der EU (vor 1992: Europäische Gemeinschaften) und dem Europarat ermöglicht worden (vgl. dazu auch Beck 2022; Ulrich 2021).

Politisch wurden europäische Grenzregionen – anfangs in Westeuropa – bereits durch die Arbeitsgemeinschaft europäischer Grenzregionen (gegründet 1971), und 1994 durch die Einführung des Ausschusses der Regionen als Konsultationsforum im EU-Gesetzgebungsprozess gestärkt. Politische Strategien, wie die „Territorial Agenda 2030“ (2020) unterstützen die Förderung des „wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts“ (Art. 174 AEUV) der Union.

Finanziell wurden die EU-Grenzregionen durch verschiedene Förderprogramme und speziell durch die Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ) als drittes Ziel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) mit dem Förderprogramm Interreg unterstützt. Seit 1990 fördert das Programm Projekte zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und Kohäsion.

Rechtlich wurde Kooperation von regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften über nationale Grenzen hinweg in Europa vom Europarat und der EU unterstützt. Das 1980 vom Europarat eingeführte „Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften“ war der Startschuss. Die von der EU erarbeitete Verordnung über den „Europäischen Verbund für Territoriale Zusammenarbeit“ (EVTZ) stellt dabei die Besonderheit dar, dass grenzübergreifende Verbünde sogar eine eigene Rechtspersönlichkeit haben, was eine Vertiefung der Kooperationsintensität darstellt.

Partizipation im Europa der Grenzregionen

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist ein Bereich, der in den 1990ern hauptsächlich Spielfeld regionaler und lokaler Gebietskörperschaften in Europa war. Im Zuge der Diskussion um mehr Bürgernähe europäischer, euro-regionaler und politischer Institutionen wurden allerdings auch die Bürgerschaft und Zivilgesellschaft im grenzüberschreitenden Raum in euroregionale Prozesse involviert – wie der gemeinsamen Raumplanung, Programmplanung und Projektumsetzungen. Auch Fragestellungen, wie Zivilgesellschaft und Bürgerschaft durch gezielte Teilnahme an grenzüberschreitenden Institutionen in Arbeitsgruppen, Bügerräte oder Bürgerversammlungen eingebunden werden können, sind seit den 2010er Jahren verstärkt in die politische und wissenschaftliche Debatte gerückt (vgl. Bußjäger/Gamper 2015; Ulrich 2021). Der aktive Einbezug der zivilgesellschaftlichen und bürgerschaftlichen Ebene der soll noch mehr einen „bottom-up“-Ansatz in einem Europa der Grenzregionen befördern.

Daseinsvorsorge im Europa der Grenzregionen

Neben der Aktivierung der Bürgerschaft hat in den letzten Jahren auch die Debatte um Lebensqualität, öffentliche Dienstleistungen und Infrastrukturen als Dienstleistungen für die Bürgerschaft an Fahrt aufgenommen. Spätestens mit der Corona-Pandemie hat auch das Feld der Gesundheitsvor- und fürsorge eine große Rolle gespielt, weshalb seit 2020 vermehrt Studien zu dem Thema erschienen sind (vgl. Zillmer et al. 2021; Leloup 2021). Unter dem deutschsprachigen Begriff der Daseinsvorsorge werden so auch aktuell Diskussionen über Lebensqualität und öffentliche Fürsorge geführt. Aus der Rechtswissenschaft kommend (vgl. Schmidt 2017), wird der Begriff seit einigen Jahrzehnten auch vermehrt in den Sozialwissenschaften diskutiert (vgl. Neu 2009). Erst seit einigen Jahren wird er zudem in Bezug auf grenzüberschreitend-internationale Raumzusammenhänge auf regionaler und kommunaler Ebene angewandt (vgl. Zillmer et al. 2021; Leloup 2021; Ulrich/Wojciechowski 2022). Dabei ist grenzübergreifende Daseinsvorsorge und -fürsorge in Grenzräumen teilweise schwer umzusetzen, da die unterschiedlichen Kompetenzebenen

für die Gewährleistung der Daseinsvorsorge, die in den nationalen Ordnungsstrukturen verfangen sind, ein grenzüberschreitend reibungsloses operatives Vorgehen erschweren. Des Weiteren wird in den nationalen politischen Systemen ein unterschiedliches Verständnis von öffentlichen Dienstleistungen gehegt, und sie werden unter verschiedenen Begriffen subsumiert: „Usługi użyteczności publicznej“ (Polen), „Service Public“ oder „services d'intérêt général“ (Frankreich), „universal service (obligations)“ (USA oder Australien) und „public services“ oder „services of general economic interest“ (Großbritannien) (vgl. Neu 2009, S. 9).

Öffentliche Dienstleistungen/Daseinsvorsorge beinhalten die Bereiche Gesundheit, ÖPNV, Bildung, Energieversorgung, Katastrophenschutz und Rettungswesen. In den EU-Grenzlagen werden diese Politikbereiche auf regionaler und lokaler Ebene zusätzlich zu der nationalen Gewährleistung auch vermehrt grenzüberschreitend koordiniert. Trotz der bereits hohen grenzüberschreitenden Verflechtung bestehen weiterhin rechtliche, administrative und politische Barrieren der Zusammenarbeit im Bereich der Daseinsvorsorge und sozialen Zusammenarbeit. Diese werden in diesem Heft einer rechtlichen Analyse unterzogen, wobei die Euroregion Pro Europa Viadrina und der deutsch-polnische Verflechtungsraum den Untersuchungsraum darstellen.

Rechtliche Aspekte der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge am Beispiel der deutsch-polnischen Euroregion Pro Europa Viadrina

Die in dieser Publikation vorgestellte zweisprachige rechtliche Expertise zu „rechtlichen Aspekten der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge. Grundlagen und Rahmenbedingungen“ von Prof. Dr. Michael Frey von der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl ist im Rahmen des Interreg-Projekts „Wissenschaft und Praxis im Dialog: Wie funktioniert die grenzüberschreitende Daseinsvorsorge und bürgerliche Teilhabe in der Euroregion Pro Europa Viadrina?“ verfasst worden. Das Projekt wurde von 2020–2022 vom Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION der Europa-Universität Viadrina zusammen mit dem Collegium Polonicum in Słubice umgesetzt. Finanziert wurde es sowohl vom Kleinen-Projekte Fonds der Euroregion Pro Europa Viadrina aus

dem Interreg-Kooperationsprogramm Brandenburg-Polen 2014–2020 als auch von der Europa-Universität Viadrina. Als Projektleiter möchte ich mich bei beiden Geldgebern herzlich für die finanzielle Unterstützung zur Umsetzung des Projekts bedanken!

Das Projekt trat in den Diskurs zwischen Wissenschaft und Praxis, aber auch zwischen verschiedenen Grenzregionen zu dem komplexen Feld der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge. Da das Projekt mit der Corona-Pandemie begann, ist neben den Bereichen des Verkehrs und Bildung verstärkt der Bereich der Gesundheitskooperation als spezifisches Feld der Daseinsvorsorge untersucht worden.

Konkret am Beispiel der Euroregion Pro Europa Viadrina wurden so Barrieren und Potentiale der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge diskutiert und Lernprozesse zwischen Wissenschaft und Praxis und zwischen den Grenzregionen angestoßen. Diese Sachverhalte wurden bei einer großen Online-Konferenz am 17.03.2021 und in einer zweisprachigen Broschüre (vgl. Ulrich/Wojciechowski 2022) analysiert und Handlungsempfehlungen genannt. Zudem erscheint ein Sammelband zu dem Thema (Ulrich et al., 2023 i. E.).

Die rechtliche Expertise von Prof. Frey wurde im Rahmen des Projekts beauftragt und bearbeitet. Sie richtet sich an politische Akteure, vor allen Dingen auf kommunaler oder regionaler Ebene. Wir sind uns sicher, dass wir mit der Reihe „KWI-Diskurs“ des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam – einem Dialogformat zwischen Wissenschaft und kommunaler Praxis – einen perfekten Ort gefunden haben, in der die Expertise erscheint.

Über KWI-Diskurs

Die Reihe **KWI-Diskurs** umfasst kurze Online-Papiere des Dialogs zwischen Wissenschaft und kommunaler Praxis. Die KWI-Diskurs-Reihe beinhaltet Abhandlungen eines bestimmten angewandt-wissenschaftlichen Themas oder einer kommunalwissenschaftlichen Fragestellung. In dieser Reihe erscheinen etwa kurze rechtliche Gutachten genauso wie „Policy Paper“ oder Expertisen zu einem konkreten Thema der kommunalen Praxis. KWI-Diskurs-Papiere

werden ausschließlich online und open access auf dem Publikationsserver der Universität veröffentlicht. Die Reihe löst die **KWI-Gutachten** ab, die seit 2006 bestand.

Quellen

- Beck, Joachim (2022): Horizontal Integration. An Administrative Science Perspective on Cross-Border Cooperation in Europe, Baden-Baden: Nomos.
- Bußjäger, Peter/Gamper, Anna (2015): Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion. Wien: new academic press.
- Krzymuski, Marcin/Kubicki, Philipp & Ulrich, Peter (2017): Der EVTZ als Instrument der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nationaler öffentlicher Einrichtungen in der Europäischen Union, Baden-Baden: Nomos.
- Leloup, Fabienne (2021): Cross-border cooperation in healthcare. Study requested by the REGI Committee, European Parliament: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2021\)690904](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2021)690904)
- Neu, Claudia (2009): Daseinsvorsorge – eine Einführung, in: Neu, Claudia (2009): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftlich-wissenschaftliche Annäherung, Wiesbaden: VS Springer, S. 9–19.
- Schmidt, Thorsten Ingo (2017): Daseinsvorsorge aus rechtswissenschaftlicher Perspektive, in: Klie, Thomas/Klie, Anna Wiebke (Hrsg.): Engagement und Zivilgesellschaft. Expertisen und Debatten zum Zweiten Engagementbericht der Bundesregierung, Reihe: Bürgergesellschaft und Demokratie. Wiesbaden: Springer VS, S. 269–337.
- Ulrich, Peter (2021): Participatory Governance in the Europe of Cross-Border Regions: Cooperation – Boundaries – Civil Society (Schriftenreihe „Border Studies. Cultures, Spaces, Orders“, Nr. 4), Baden-Baden: Nomos.

- Ulrich, Peter/Wojciechowski, Krzysztof (2022): Wissenschaft und Praxis im Dialog in unsicheren Zeiten. Grenzüberschreitende Daseinsvorsorge in der Euroregion Pro Europa Viadrina und anderen Regionen im Vergleich, in: Working Paper Series B/ORDERS IN MOTION 11, Frankfurt (Oder): Viadrina.
- Ulrich, Peter/Cyrus, Norbert & Jańczak, Jarosław (2023 i. E.): Grenzüberschreitende Daseinsvorsorge im deutsch-polnischem Verflechtungsraum. Stand und Perspektiven am Beispiel der Euroregion Pro Europa Viadrina. Wiesbaden: Springer VS.
- Zillmer, Sabine/Holstein, Frank/Lüer, Christian/Stumm, Thomas/Schürmann, Carsten & De Stasio, Claudia (2021): Study on providing public transport in cross-border regions – mapping of existing services and legal obstacles. Final report. European Commission. <https://futurium.ec.europa.eu/en/border-focal-point-network/library/study-providing-public-transport-cross-border-regions-mapping-existing-services-and-legal-obstacles>.

**Grenzüberschreitende
Daseinsvorsorge
im deutsch-polnischen
Grenzraum**

I. Einleitung

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Daseinsvorsorge hat ein erhebliches Potenzial zur Verbesserung der Lebensverhältnisse in Grenzregionen.¹

Bei der Umsetzung grenzüberschreitender Daseinsvorsorge-Elemente stoßen die Partner – sofern der politische Wille hierfür grundsätzlich vorhanden ist – auf passend ausgerichtete europäische Fördermittelprogramme als Anreiz einerseits, andererseits aber vielfach auf komplexe juristische Rahmenbedingungen auf nationalstaatlicher Ebene, die mit europarechtlichen Instrumenten, etwa dem Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), bislang kaum überwunden werden können und infolgedessen auf der Grundlage zwischenstaatlicher Vereinbarungen angegangen werden müssen.

Der vorliegende Text soll daher als Teil des am Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION durchgeführten Kleinprojektfonds-Projekts zur grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge eine rechtliche Expertise über die rechtlichen Rahmenbedingungen und Grundlagen einer grenzüberschreitenden Kooperation in diesem Bereich liefern. Beispielhaft sollen die Bereiche der grenzüberschreitenden Kooperation etwa bei Rettungsdiensten, der Gesundheitsversorgung oder der Bildung illustriert werden.

Dabei sollen die Euroregion Pro Europa Viadrina und die deutsch-polnische Grenzregion mit einer westdeutschen Grenzregion, hier der deutsch-französischen Grenzregion verglichen werden und Hemmnisse und Poten-

1 Vgl. hierzu etwa, Mangels, Wohland, Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Grenzräumen – eine Untersuchung am Beispiel der Großregion; aus Pallagst, Hartz, Caesar (Hrsg.) *Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir frontière: Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit*, Arbeitsberichte der ARL 20, Hannover 2018, S. 32.

ziale grenzüberschreitender Daseinsvorsorge in der Euroregion Pro Europa Viadrina dargestellt werden. Außerdem soll mit Blick auf die Corona-Pandemie auch auf die Stärkung des Gesundheitsthemas eingegangen werden.

In ihrem Untersuchungsgang stellt die vorliegende Ausarbeitung daher zunächst den Begriff der Daseinsvorsorge vor, einschließlich typischer Bereiche grenzüberschreitender Daseinsvorsorge.

Im Folgenden werden dann die rechtlichen Rahmenbedingungen dargestellt. Dabei geht die Bearbeitung von völkerrechtlichen und EU-rechtlichen Grundlagen aus und erörtert anschließend den nationalstaatlichen Rechtsrahmen, einschließlich des nationalen Verfassungsrechts.

Wann immer möglich werden die Bereiche des Rettungsdienstes, der Gesundheitsversorgung und der Bildung dargestellt. Ein Zwischenfazit beschließt den Rahmen, ehe die denkbaren Formen zur Ausgestaltung einer grenzüberschreitenden Kooperation in den genannten Bereichen um- und denkbare Aspekte zur Auswahl der richtigen rechtlichen Struktur angerissen werden.

Dabei werden auch die Euroregionen, wie etwa Pro Europa Viadrina oder POMERANIA kurz dargestellt. Ein Fazit beschließt die Ausarbeitung.

II. Rechtliche Grundlagen der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge: Der Begriff der Daseinsvorsorge und typische historische und aktuelle Bereiche für grenzüberschreitende Daseinsvorsorge

1. Der Begriff der Daseinsvorsorge

Der im deutschen Recht maßgeblich von Ernst Forsthoff² geprägte Begriff der Daseinsvorsorge umfasst die Erbringungs- oder Gewährleistungsverantwortung des Staates und der Kommunen für die flächendeckende Versorgung mit bestimmten, von den politisch Verantwortlichen als lebenswichtig eingestuf-

² Forsthoff, Die Verwaltung als Leistungsträger, 1938; ders. Der Staat der Industriegesellschaft, 1971, S. 75 ff.

ten Gütern und Dienstleistungen zu allgemein tragbaren Preisen und zumutbaren Entfernungen.³

Dabei handelt es sich beim Begriff der Daseinsvorsorge weniger um einen klassischen Rechtsbegriff, aus dem sich konkrete rechtliche Folgerungen ergeben, sondern vielmehr um einen „schillernden“⁴ politischen Leitbegriff bzw. eine sozialwissenschaftliche Dimension.⁵

Zu seinem klassischen Begriffskern werden beispielsweise „technische Dienstleistungen wie die Versorgung mit Energie, Wasser, Telekommunikation, öffentlichem Nah- und Fernverkehr, Post, Abfall- und Abwasserentsorgung ebenso gerechnet, wie die Grundversorgung mit sozialen Dienstleistungen wie Kulturangebote, Gesundheitsdienste, Kinderbetreuung, Schulausbildung und Altenpflege oder Rettungsdienst, Katastrophenschutz und Brandschutz“.⁶

In seiner gebotenen und zulässigen zukunftsorientierten⁷ Ausprägung werden auch digitale Elemente mit umfasst, etwa den Zugang zu digitaler Infrastruktur etwa durch Breitbandausbau, den Ausbau des 5G-Netzes oder Aspekte von Smart Grids oder Smart Metering.

Seine rechtlichen Ankerpunkte im nationalen Verfassungsrecht hat die Daseinsvorsorge einerseits in der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG), andererseits in der Pflicht zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse aus Art. 72 Abs. 2 GG.

Hinsichtlich der Umsetzung der Aufgabe der Daseinsvorsorge können die öffentlichen Stellen (Staat und Kommunen) die Aufgabe zunächst selbst entweder unmittelbar oder in den Grenzen der landesrechtlichen Kommunalordnungen, etwa des § 102 Gemeindeordnung Baden-Württemberg (GemO BW), der den Begriff Daseinsvorsorge auch verwendet oder § 91 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) mittelbar durch kommunale Unternehmen, etwa in der öffentlich-rechtlichen Form eines Eigen-

3 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), Regionalstrategie Daseinsvorsorge – Denkanstöße für die Praxis, Berlin 2011, S. 6 (Daseinsvorsorge im europäischen Vergleich – Problemwahrnehmung, Lösungsstrategien, Maßnahmen)

4 Mehde, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 28 Abs. 2, Stand 94. EL, Jan. 2021; Rn. 93. Krajewski; Rechtsbegriff Daseinsvorsorge?, VerwArch 2008, 174; (195).

5 Schink, Wirtschaftliche Betätigung kommunaler Unternehmen, NVwZ 2002, 129 (132).

6 BMVBS (2011), Fn. 3, S. 6.

7 Wolff, in: Hömig/Wolff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Handkommentar, 11. Aufl. (2016), Art. 28, Rn 11; Wolters/Frey: Stadtwerke und ihre Dienstleistungen hinter dem Stromzähler: kommunalrechtliche Rahmenbedingungen und Grenzen, KommJur 2018, 205.

oder Regiebetriebs, einer Anstalt des öffentlichen Rechts (§ 102a GemO BW bzw. § 94 BbgKVerf) sowie in haftungsbeschränkten privatrechtlichen Formen wie beispielsweise einer GmbH oder einer AG, in der sich der Staat einen angemessenen Einfluss sichern lässt (§ 103 GemO BW bzw. § 96 BbgKVerf), etwa durch Entsendung weisungsgebundener Vertreter in den Aufsichtsrat erbringen.

Sofern die Aufgabenerbringung dahingehend privatisiert wird, dass der Staat auch seine Einflussnahmemöglichkeit auf die Unternehmen aufgibt, wandelt sich die Erbringungs- in eine Gewährleistungsverantwortung. Hier hat der Staat die Aufgabe, die Gewährleistung der Daseinsvorsorge durch die Setzung von geeigneten Rahmenbedingungen sicher zu stellen.

2. Grenzüberschreitende Daseinsvorsorge

Auch die grenzüberschreitende Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge ist nicht ausgeschlossen. Es existieren in den oben dargestellten Sachgebieten zahlreiche grenzüberschreitende Beispiele: Etwa für den Bereich der grenzüberschreitenden Energie- und Wasserversorgung der grenzüberschreitende örtliche Zweckverband nach dem Karlsruher Übereinkommen (KaÜ), der die bestehenden Trinkwassernetze auf deutscher und französischer Seite vernetzt und so eine Trinkwasserproduktion auch für benachbarte Gemeinden jenseits der Staatsgrenze ermöglicht.⁸ Geplant sind grenzüberschreitende Nahwärmenetze in Frankfurt/Oder und Słubice⁹ sowie zwischen Kehl und Strasbourg¹⁰. Im Bereich des grenzüberschreitenden öffentlichen Personennahverkehrs lassen sich als Beispiele etwa der Bau und Betrieb der grenzüberschreitenden Straßenbahnlinie Strasbourg – Kehl anführen¹¹, aber

8 Webseite des INTERREG-geförderten Projekts PAWENA zur Trinkwasserversorgung im Nordelsass und der Südpfalz, <https://pawena.de/> (19.02.22).

9 Webseite zum geplanten grenzüberschreitenden Nahwärmenetz: <https://klimaschutz.frankfurt-oder.de/Projekte-Planungen/Projekte/Projekte-der-Doppelstadt/> (23.02.2022).

10 Webseite zum geplanten grenzüberschreitenden Nahwärmenetz: <https://int.strasbourg.eu/de/-/cross-border-heat-from-kehl-for-the-people-of-strasbourg> (19.02.2022)

11 Webseite zur grenzüberschreitenden Straßenbahnlinie: <https://www.kehl.de/stadt/tram/> (19.02.2022).

auch die grenzüberschreitende Buslinie 983 Frankfurt (Oder) – Słubice.¹² Im Bereich der grenzüberschreitenden Kooperation von Polizei und Feuerwehr etwa das Gemeinsame Zentrum der deutsch-französischen oder deutsch-polnischen Polizei- und Zollzusammenarbeit¹³ oder das deutsch-französische Feuerlöschboot.¹⁴

Gleichwohl ist die grenzüberschreitende Erbringung von Aufgaben der Daseinsvorsorge trotz des insbesondere in ländlichen Grenzregionen großen Potenzials vielfach durch zahlreiche rechtlich-administrative Hindernisse, etwa in Form inkompatibler nationaler rechtlicher Rahmenbedingungen oder zusätzlicher komplexer Abstimmungsprozesse infolge heterogener Kompetenz- und Zuständigkeitsvorschriften sowie durch politische, kulturelle und sozio-ökonomische Faktoren¹⁵ erheblich erschwert.¹⁶

Im Folgenden sollen daher die rechtlich-administrativen Rahmenbedingungen und eventuelle Kooperationsformen im Bereich der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge dargestellt werden.

12 Webseite zur grenzüberschreitenden Buslinie: <https://www.frankfurt-oder.de/Schnellnavigation/Startseite/Grenz%C3%BCberschreitende-Buslinie-983-f%C3%A44hrt-wieder.php?object=tx,2616.14&ModID=7&FID=2616.24709.1> (22.02.2022).

13 Auf der Grundlage des Abkommens zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Polen über die Zusammenarbeit der Polizei-, Grenz- und Zollbehörden vom 15. Mai 2014; BGBl. 2002 II, S. 2136; BGBl. 2015 II, S. 234; bzw. des Abkommens vom 9. Oktober 1997 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden, sog. Mondorfer Abkommens, BGBl. 1998 II, S. 2479; BGBl. 2000 II, S. 842.

14 <https://www.kehl.de/1115760php> (19.02.2022).

15 Webseite zu den Ergebnissen der Konferenzergebnisse: https://www.euroinstitut.org/fileadmin/user_upload/07_Dokumentation/Seminardokumentation/2016/2016_12_12-13_Euro_Institut_Zusammenfassung_Konferenzzyklus_Grenz%C3%BCberschreitende_Zusammenarbeit_BMI_Euro_Institut_Berlin.pdf (19.02.2022).

16 Mangels, K., & Wohland, J., Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Grenzräumen – eine Untersuchung am Beispiel der Großregion. In K. Pallagst, A. Hartz, & B. Caesar (Hrsg.), *Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontières: Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit* (S. 248–285), Arbeitsberichte der ARL, Hannover 2018.

III. Rechtliche Rahmenbedingungen der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge

Die Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die grenzüberschreitende Daseinsvorsorge stellt zunächst einmal die einzuhaltenden rechtlichen Rahmenbedingungen ausgehend von Völker- und Europarecht über nationales Verfassungsrecht und einfachgesetzlichen Vorschriften dar. Anschließend sollen die für die Umsetzung grenzüberschreitender Daseinsvorsorge möglichen Rechtsformen skizziert werden.

1. Völkerrechtliche Rahmenbedingungen der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge

Die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen grenzüberschreitender Daseinsvorsorge werden grundlegend von der Gleichrangigkeit der Völkerrechtssubjekte¹⁷ und von dem damit in Zusammenhang stehenden Souveränitätsgrundsatz bestimmt.

Nach diesem ist kein Staat berechtigt, Hoheitsakte auf fremdem Territorium auszuüben, da ein Staat diese im eigenen Staatsgebiet grundsätzlich un-

17 Doehring, Völkerrecht, Heidelberg, 2. Auflage, 2004, S. 83 (Rn. 189).

beschränkt ausübt. Der Souveränitätsgrundsatz zerfällt in zwei Elemente: die Souveränität nach Außen, d. h. die grundsätzliche Unabhängigkeit eines Staates von anderen Staaten sowie die Souveränität nach Innen, also das Recht der Selbstbestimmung in Fragen der eigenen staatlichen Gestaltung.¹⁸

Aus der völkerrechtlichen Souveränität der Staaten wird der dritte, auch für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit geltende, Grundsatz abgeleitet: das völkerrechtliche Interventionsverbot. Demzufolge besitzen Staaten ein Recht auf Nichteinmischung anderer Völkerrechtssubjekte¹⁹ (insbesondere andere Staaten und deren Glieder, in letzterer Eigenschaft auch die Gemeinden und Gebietskörperschaften eines Staates, wenngleich diese natürlich keine Völkerrechtssubjekte sind).²⁰ Eine solche, grundsätzlich völkerrechtswidrige Intervention läge vor, wenn fremde Staaten (oder deren Untergliederungen) auf Grundlage ihres nationalen Rechts Hoheitsakte auf fremdem Territorium vornähmen.

Erforderlich wäre hierfür stets ein völkerrechtlicher Gestattungstatbestand, in der Regel Staatsvertrag zwischen den beteiligten Staaten.

Der Souveränitätsgrundsatz bezogen auf die grenzüberschreitende Daseinsvorsorge, insbesondere der Erbringung von Aufgaben im allgemeinen Interesse durch den Staat und seine Glieder bezogen, bedeutet, dass weder ein Staat berechtigt ist, Aufgaben der Daseinsvorsorge auf fremdem Territorium zu erbringen noch der andere Staat verpflichtet ist, die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge auf seinem Territorium zuzulassen.

Etwas anderes gilt hier, wenn zwischen den beteiligten Staaten eine völkerrechtlich verbindliche Regelung, etwa in Form eines Staatsvertrags bestünde, welche die grenzüberschreitende Daseinsvorsorge ausdrücklich gestatten würde.

Eine derartige Regelung stünde in der Normenhierarchie auf der Ebene der einfachen Gesetze, was bedeutet, dass sie nicht im Widerspruch zu Regelungen des höherrangigen Rechts, hier insbesondere des EU-Rechts und des nationalen Verfassungsrechts (vgl. Art. 46 Abs. 1 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WÜRV)) stehen dürften.

18 Doebling, Völkerrecht, Rn. 121 ff.

19 Schweisfurth, Völkerrecht. Tübingen, 2006, S. 353 f.

20 Beyerlin, Rechtsprobleme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, Berlin, 1988.

Hinsichtlich der Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften besteht mit dem sog. Madrider Rahmenabkommen des Europarats zwar ein entsprechender völkerrechtlicher Vertrag, den auch Deutschland und Polen ratifiziert haben; dieses enthält allerdings Verpflichtungen, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu fördern und sich hierzu zu bemühen, sowie Muster für Vereinbarungen, Satzungen und Verträge, die allerdings noch durch konkrete zwischenstaatliche Abkommen verbindlich gemacht werden müssen (Art. 3 Nr. 1).²¹

Zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen besteht mit dem Vertrag vom 17. Juni 1991 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit²² ein übergreifender völkerrechtlicher Vertrag, der in den Art. 12, 16, 17, 23, 26 Regelungen mit Bezug zu Themenfeldern der Daseinsvorsorge enthält, aber keine konkreten Gestattungstatbestände.

Darüber hinaus bestehen mehrere spezielle sektorspezifische Rahmenabkommen zwischen Deutschland und Polen mit Bezug zu Aufgaben der Daseinsvorsorge. Zu nennen sind hier insbesondere das Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen vom 10. April 1997²³ sowie Rahmenabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rettungswesen aus dem Jahr 2013²⁴, auf deren Grundlage wiederum zahlreiche sektorspezifische Verwaltungsabkommen existieren, die im folgenden Text dargestellt werden sollen.

Zwischen Deutschland und Frankreich ist hinzuweisen auf den sog. Elysee-Vertrag²⁵ und den ihn ergänzenden Vertrag von Aachen²⁶ als übergreifende völkervertragsrechtliche Rahmenstruktur. Letzterer enthält vor allem in den Art. 16 ff. Bestimmungen mit Bezug zur Daseinsvorsorge.

21 Vgl. hierzu Joskowiak, Die Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nationaler Hoheitsträger aus rechtshistorischer Perspektive, in: Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit, Baden-Baden 2017, S. 13.

22 BGBl. 1991 II, S. 1314.

23 BGBl. 1998 II, S. 1179.

24 BGBl. 2013 II, S. 999.

25 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit, BGBl. II 1963, S. 705.

26 Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration, BGBl. II 2019, S. 898.

Sektorspezifisch bestehen auch zwischen Deutschland und Frankreich zahlreiche Rahmen- und Umsetzungsabkommen mit Bezug zu Aufgaben der Daseinsvorsorge. Bedingt durch die räumliche Struktur der deutsch-französischen Grenzregion sind derartige Vereinbarungen vielfach teilräumlich ausgestaltet worden, etwa für das Mandatsgebiet der Oberrheinkonferenz, deren völkerrechtliche Grundlage das sog. „Bonner Abkommen“ darstellt,²⁷ und der Großregion²⁸.

Am Beispiel des Kooperationsraums am Oberrhein sind als den oben für den deutsch-polnischen Grenzraum entsprechenden Abkommen zu nennen: Das Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen²⁹ sowie das darauf aufbauende Rettungsabkommen zwischen dem Elsass und Baden-Württemberg³⁰ sowie in der Gesundheitskooperation das Rahmenabkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich³¹ mit dazugehöriger Verwaltungsvereinbarung³² sowie die Vereinbarung über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Rettungsdienste Elsass/Baden-Württemberg³³ mit Erweiterung auf Rheinland-Pfalz³⁴.

27 Webseite mit dem Text des Abkommens: https://www.oberrheinkonferenz.org/de/oberrheinkonferenz/downloads.html?file=files/assets/ORK/docs_de/allgemein/texte-abkommen/Bonner%20Abkommen%20_%20Accord%20de%20Bonn.pdf (28. 02. 2022).

28 Dessen Gipfelsekretariat als EVTZ ausgestaltet ist: <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/agd/2019/12/12/a858/jo> (28. 02. 2022).

29 Webseite mit dem Text des Abkommens: <https://www.oberrheinkonferenz.org/de/katastrophenhilfe/staatsvereinbarungen.html?file=files/assets/Katastrophenhilfe/Conventions/D-F/1977%20Abkommen%20gegenleistung%20Hilfeleistung%20D-F%20BGBL.pdf&cid=2492> (28. 02. 2022).

30 Webseite mit dem Text des Abkommens: <https://www.oberrheinkonferenz.org/de/katastrophenhilfe/staatsvereinbarungen.html?file=files/assets/Katastrophenhilfe/Conventions/D-F/2009%20Rettungsdienstabkommen%20Elsass-BW.pdf&cid=2492> (28. 02. 2022).

31 Webseite mit dem Text des Abkommens: https://www.oberrheinkonferenz.org/de/gesundheit/downloads.html?file=files/assets/Gesundheitspolitik/docs_de/Internationale-Abkommen/D-F-RahmenabkommenDE.pdf (28. 02. 2022).

32 Webseite mit dem Text der Vereinbarung: https://www.oberrheinkonferenz.org/de/gesundheit/downloads.html?file=files/assets/Gesundheitspolitik/docs_de/Internationale-Abkommen/D-F-VerwVereinbarungDE.pdf (28. 02. 2022).

33 Webseite mit dem Text der Vereinbarung: https://www.oberrheinkonferenz.org/de/gesundheit/downloads.html?file=files/assets/Gesundheitspolitik/docs_de/Internationale-Abkommen/Vereinbarung-Rettungsdienste-Elsass-BW.pdf (28. 02. 2022).

34 Webseite mit dem Text der Vereinbarung: https://www.oberrheinkonferenz.org/de/gesundheit/downloads.html?file=files/assets/Gesundheitspolitik/docs_de/Internationale-Abkommen/Vereinbarung_Rettungsdienste_Elsass-RP.pdf (28. 02. 2022).

Als Reaktion auf die durch die Corona-Krise zeitweise aufgetretene Knappheit intensivmedizinischer Versorgungskapazitäten schlossen die französische Région Grand Est und die deutschen Bundesländer Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und das Saarland zudem einen Beistandspakt für eine verstärkte grenzüberschreitende Kooperation und Koordination³⁵, der allerdings mehr als politische Absichtserklärung denn als völkerrechtlicher Vertrag zu verstehen ist.

2. Europarechtliche Rahmenbedingungen der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge und EU-Recht

Der europarechtliche Blick auf die grenzüberschreitende Daseinsvorsorge ist bestimmt aus dem Blickwinkel des bereits seit 1954 mit der Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) historisch und inhaltlich grundlegenden Ziels der Einrichtung eines einheitlichen Binnenmarkts, für den die EU nach Art. 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit besitzt.

Aus dieser Perspektive ist die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen im marktwirtschaftlichen Wettbewerb grundsätzlich erwünscht, öffentliche Dienstleistungen im Bereich der Daseinsvorsorge erscheinen in diesem Kontext aber – da sie nicht von privaten Marktteilnehmern und nicht im Wettbewerb erbracht werden, als systemfremde Ausnahme/Fremdkörper.

Das EU-Recht selbst kennt den Begriff der Daseinsvorsorge nicht.³⁶ Stattdessen verwendet das EU-Recht den Begriff der „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ (DAWI)³⁷, etwa in Art. 106 Abs. 2 AEUV.

35 Webseite mit dem Text des Beistandspakts: https://stm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/Anlagen_PMs_2020/201127_Beistandspakt_fuer_eine_verstaerkte_grenzueberschreitende_Kooperation_und_Koordination.pdf (28.02.2022).

36 Weiß, Öffentliche Daseinsvorsorge und soziale Dienstleistungen, EuR 2013, 669 (669 f.).

37 Vgl. Spanka, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zwischen Wettbewerb und Gemeinwohlinteresse, <https://www.infopoint-europa.de/assets/Beitrag-Annegret-Spanka.pdf> (19.02.2022).

Auch für diesen Begriff gibt es keine exakte Definition.³⁸ Gemeint und damit umfasst sind alle wirtschaftlichen Tätigkeiten zur Sicherung der Infrastruktur und der Daseinsvorsorge, einschließlich der Tätigkeiten im Interesse der öffentlichen Sicherheit.³⁹ Tätigkeiten im nicht-wirtschaftlichen Interesse, etwa zur Wahrung kultureller, karitativer oder kultureller Belange werden nicht umfasst und unterfallen nicht dem Anwendungsbereich des EU-Wettbewerbsrecht der Art. 101 ff. AEUV. Da nach deutschem Verständnis Aktivitäten im Bereich der Daseinsvorsorge sowohl wirtschaftlich (d. h. im Markt) als auch nicht-wirtschaftlich ausgeführt werden können, muss EU-rechtlich zwischen diesen Bereichen differenziert werden.⁴⁰

Zentrale EU-rechtliche Ankerpunkte sind die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 ff. AEUV – wie die anderen Grundfreiheiten – ein Kernelement des Binnenmarkts (Art. 26 ff. AEUV) sowie des EU-Wettbewerbsrechts (Art. 101 ff. AEUV), insbesondere des Beihilferechts (Art. 101 ff. AEUV, insb. Art. 106 Abs. 2, 107 AEUV, s. u. a)), des EU-Vergaberechts, insb. der aufgrund von Art. 114 AEUV erlassenen Richtlinien 2004/17/EG bzw. 2004/18/EG und deren nationalen Umsetzungen, etwa in §§ 97 ff. GWB (siehe unten b)) und des Kartellrechts im engeren Sinne (Art. 101 f. AEUV).

a) Dienstleistungsfreiheit, Art. 56 ff. AEUV

Die Dienstleistungsfreiheit regelt das Verbot beschränkender Maßnahmen der Mitgliedstaaten bei der grenzüberschreitenden Erbringung oder Inanspruchnahme von Dienstleistungen im Sinne des Art. 57 AEUV („Alle Tätigkeiten, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden.“).

Grenzüberschreitende Leistungen der Daseinsvorsorge können also, müssen aber nicht vom Schutzbereich der Dienstleistungsfreiheit umfasst werden. Rein nationale Leistungen der Daseinsvorsorge sind es mangels grenzüberschreitendem Element nicht.

38 Jung, in Calliess/Ruffert; EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 106 Rn. 37 m. w. N.

39 Jung, in Calliess/Ruffert; EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 106 Rn. 36 m. w. N.

40 Weiß, Öffentliche Daseinsvorsorge und soziale Dienstleistungen, EuR 2013, 669 (671).

Beschränkende Maßnahmen können jedoch gerechtfertigt sein, wenn sie aufgrund der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit erlassen wurden und verhältnismäßig sind.

Dies dürfte aktuell etwa bei den corona-bedingten Einschränkungen (Impfnachweis, Testpflicht, Verbot) der grenzüberschreitenden Inanspruchnahme von Einrichtungen zur Daseinsvorsorge (etwa von Bädern, Verkehrsmitteln etc.) ein relevanter Prüfungspunkt sein.

b) Beihilferecht, Art. 106 ff. AEUV

Das EU-Beihilferecht verfolgt das Ziel, den Binnenmarkt vor Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Begünstigungen an Unternehmen zu schützen, indem solche Beihilfen grundsätzlich verboten sind (vgl. hierzu Art. 107 AEUV).

Der Beihilfebegriff ist grundsätzlich weit gefasst, so dass zunächst auch jede Begünstigung gleich welcher Art an Unternehmen, die im Wettbewerb Dienstleistungen im Bereich der Daseinsvorsorge erbringen, umfasst wird. Auch der Unternehmensbegriff ist weit gefasst, er umfasst grundsätzlich jede, eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung, auch eine Gewinnerzielungsabsicht ist nicht erforderlich (sog. funktionaler Unternehmensbegriff).⁴¹ Nicht umfasst werden hoheitliche Tätigkeiten.⁴² Die Auslegung dieser Begriffe erfolgt hierbei unionsrechtsautonom, d. h. ohne Berücksichtigung des Rechts und der Rechtsprechung der Mitgliedstaaten.⁴³

Für Unternehmen, die Dienstleistungen außerhalb des Wettbewerbs erbringen, ist das EU-Beihilferecht von vornherein nicht anwendbar. Für Unternehmen, die Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse erbringen, greift die Regelung des Art. 106 Abs. 2 AEUV, nach der die Vorschriften der Verträge, insbesondere die Wettbewerbsregeln nur gelten, „soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert“.

41 Kühling, in Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 106, Rn. 6 m. w. N.

42 Kühling, in Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 106, Rn. 8 m. w. N.

43 Kühling, in Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 106, Rn. 8 m. w. N.

Außerdem darf danach die „Entwicklung des Handelsverkehrs nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Union zuwiderläuft.“

Allerdings ist die Beantwortung der Frage, welche Dienstleistung im Markt, also wirtschaftlich und welche außerhalb des Marktes, also nicht wirtschaftlich erbracht werden, auch in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) ebenso uneinheitlich wie die Frage, wann bei einer Tätigkeit im allgemeinen wirtschaftliches Interesse vorliegt und die Frage inwieweit in diesem Falle die Vorschriften des EU-Wettbewerbsrechts gelten. Die Frage ist damit auch abstrakt kaum zu beantworten.⁴⁴

Klar ist insoweit nur, dass es sich bei Art. 106 Abs. 2 AEUV um eine teleologisch begrenzte Bereichsausnahme handelt, die grundsätzlich restriktiv auszulegen ist.⁴⁵

Beispielsweise unterfallen Strafvollzug, Polizei, Militär und die schulische Primärausbildung infolge der Ausübung von Hoheitsgewalt nicht der Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts.⁴⁶ Für den Bereich der Sozialversicherung kommt es darauf an, ob das System auf dem Prinzip der Solidarität und auf einer Pflichtmitgliedschaft beruht und beitragsunabhängige Leistungen vorsieht und unter staatlicher Aufsicht steht, dann liegt auch hier keine wirtschaftliche Tätigkeit vor.⁴⁷

Dem Anwendungsbereich des Art. 106 Abs. 2 AEUV unterfallen nach der Rechtsprechung⁴⁸ beispielsweise staatliche Arbeitsvermittlungsbehörden⁴⁹, die nationalen Post- und Fernmeldeverwaltungen⁵⁰, Wasserversorgungsunternehmen⁵¹ und Verkehrsunternehmen⁵², soweit sie zu einer flächende-

⁴⁴ Vgl. hierzu statt vieler: Kühling, in Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 106, Rn. 8 m. w. N.

⁴⁵ Jung, in Calliess/Ruffert; EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 106 Rn. 34 f.

⁴⁶ Kühling, in Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 106, Rn. 8 m. w. N.

⁴⁷ EuGH C-159 und C-160/91, Slg. 1993, I-637 – Poucet et Pistre; Kühling, in Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 106, Rn. 8 m. w. N.

⁴⁸ Jung, in Calliess/Ruffert; EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 106 Rn. 43.

⁴⁹ EuGH, Rs. C-41/90, Slg. 1991, I-1979, Rn. 24 (Höfner und Elser/Macrotron); EuGH, Rs. C-55/96, Slg. 1997, I-7119, Rn. 26 (Job Centre).

⁵⁰ EuGH, Rs. C-320/91, Slg. 1993, I-2533, Rn. 15 (Corbeau); EuGH, Rs. C-147 u. 148/97, Slg. 2000, I-825 (Deutsche Post AG/GZS u. Citicorp); EuGH, Rs. C-340/99, Slg. 2001, I-4109, Rn. 53 (TNT Traco/Poste Italiane); EuGH, Rs. C-162/06, Slg. 2007, I-9911, Rn. 34 (International Mail Spain S L); EuGH, Rs. C-18/88, Slg. 1991, I-5941, Rn. 15, 16 (RTT/GB-INNO-BM).

⁵¹ Europäische Kommission, Entscheidung vom 17.12.1981, ABl. 1982 Nr. L 167/39, Rn. 65 (NAVE-WA-ANSEAU).

⁵² EuGH, Rs. 10/71, Slg. 1971, 723, Rn. 8/12 (Hafen von Mervert); EuGH, Rs. 66/86, Slg. 1989, 803, Rn. 55 (Ahmed Saeed); differenzierend EuGH, Rs. C-242/95, Slg. 1997, I-4449, Rn. 51–53 (GT-Link); für Versorgungsleistungen auf Flughäfen in Erwägung gezogen von Europäische Kommis-

ckenden öffentlichen Versorgung verpflichtet sind.⁵³ Darunter können auch Häfen, Flughäfen oder Notfalltransporte für Kranke zählen.⁵⁴

Demzufolge muss hier unter Zugrundelegung der konkreten Art der Daseinsvorsorge und der Art der Erbringung und Ausgestaltung einzelfallbezogen geprüft werden, inwieweit die konkrete Fallgestaltung unter die Regelungen der Art. 101 ff., insbesondere unter die Bereichsausnahme des Art. 106 Abs. 2 AEUV fällt.

c) (EU-)Vergaberecht

Das (EU-)Vergaberecht ist relevant in allen Fällen, in denen öffentliche Einrichtungen Güter oder Leistungen einkaufen. Ziel der Vorschriften ist eine wirtschaftliche Beschaffung unter Beachtung des Wettbewerbs. Relevant ist das Vergaberecht auch für die Vergabe von Konzessionen für die Nutzung öffentlicher Güter.

Im Bereich der Daseinsvorsorge kommt das Vergaberecht insbesondere bei privatisierten Dienstleistungen in Betracht, also etwa wenn Staat oder Gemeinden Leistungen aus dem Bereich der Daseinsvorsorge bei (privaten) Dritten einkaufen. Sofern diese Leistungen unmittelbar selbst (sog. In-house-Vergabe) oder durch eigene Unternehmen erbracht werden, gelten Ausnahmevorschriften.

Rechtliche Grundlage sind die aufgrund von Art. 114 AEUV erlassenen Richtlinien 2014/24/EG bzw. 2014/25/EG und deren nationalen Umsetzungen, etwa in §§ 97 ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Auch hier existiert keine generelle Ausnahme für die Daseinsvorsorge, vielmehr nur die generellen Regelungen wie die Schwellenwerte (§ 106 GWB) sowie die Ausnahmetatbestände der §§ 108 und 109 GWB. Dabei sind insbesondere die Regelung des § 108 für die öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit von Bedeutung und muss im Einzelfall geprüft werden. Unterhalb der Schwellenwerte gelten die Regelungen des sog. Haushaltsvergaberichts.

sion, 21. Wettbewerbsbericht (1991), Dritter Teil, Ziff. 335; ebenso Notfalltransporte mit Krankenkraftwagen; EuGH, Rs. C-475/99, Slg. 2003, I-8089, Rn. 55 (Ambulanz Glöckner/Landkreis Südwestpfalz).

53 Jung, in Calliess/Ruffert; EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 106 Rn. 43.

54 Jung, in Calliess/Ruffert; EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 106 Rn. 43.

d) Kartellrecht

Das EU-Kartellrecht ist in den Art. 101 f. AEUV geregelt und findet entsprechend dem oben zum Beihilferecht Ausgeführten keine Anwendung auf nicht-marktliche Dienstleistungen und nur eingeschränkt Anwendung bei Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse.

Sofern der Staat selbst – und nicht auf der Grundlage des funktionalen Unternehmensbegriffs tätig wird – unterliegen deren Einkaufsvorgänge nicht dem Kartellrecht.⁵⁵

e) Zwischenfazit zum EU-Rechtsrahmen

Das EU-Recht kennt keinen dem deutschen Daseinsvorsorgebegriff unmittelbar entsprechenden Begriff. Auch verfolgt das EU-Recht eine andere – primär binnenmarktorientierte – Regelungsstruktur und damit keine dem deutschen Recht vergleichbare Bereichsausnahme. Dies führt gerade im Bereich der Daseinsvorsorge zu Systembrüchen und komplexen Einzelfallprüfungen, die sich bei der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge potenzieren und insoweit Hindernisse darstellen können, welche die Entwicklung grenzüberschreitender Daseinsvorsorge zwar nicht verhindern, aber doch erschweren oder verzögern kann.

3. Grenzüberschreitende Daseinsvorsorge im nationalen Rechtsrahmen

Der nationale Rechtsrahmen für die grenzüberschreitende Daseinsvorsorge ergibt sich aus dem nationalen verfassungsrechtlichen Rahmen, der einerseits die Daseinsvorsorge definiert, andererseits auch den Rechtsrahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und die diese Bereiche ausfüllenden einfachen Gesetze.

⁵⁵ Weiß, Öffentliche Daseinsvorsorge und soziale Dienstleistungen, EuR 2013, 669.

a) Verfassungsrecht

aa) Deutschland

Der verfassungsrechtliche Rahmen der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge ergibt sich, wie bereits oben dargestellt für Kommunen aus Art. 28 Abs. 2 GG, der die Daseinsvorsorge als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft definiert und diese damit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie unterstellt. Charakteristisch für die kommunale Selbstverwaltungsgarantie nach deutschem Verfassungsrecht ist die sog. Allzuständigkeit in allen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft.⁵⁶ Zu den anerkannten Aufgaben des kommunalen Wirkungskreises aus dem Bereich der Daseinsvorsorge zählen etwa die Versorgung der Bevölkerung mit Energie und Wasser, die Schaffung und Erhaltung örtlicher Verkehrseinrichtungen oder die örtliche Wirtschafts-, Kultur- und Sportförderung.⁵⁷ Teil der Allzuständigkeit ist es auch, neue, bislang unbesetzte Aufgaben an sich zu ziehen, etwa im Bereich Städtepartnerschaften, Lokalfunk oder in den Bereichen Internet und Telekommunikation.⁵⁸ Auch die wirtschaftliche Tätigkeit von Gemeinden wird grundsätzlich von der Selbstverwaltungsgarantie erfasst, allerdings nur soweit, als sie zur Verfügung von öffentlichen Zwecken der Gemeinden dient.⁵⁹

Auch die sog. „kommunale Außenpolitik“ ist grundsätzlich von der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG umfasst und damit im Rahmen der im Folgenden darzustellenden gesetzlichen Grenzen verfassungsrechtlich zulässig.⁶⁰

Der Bund hat darüber hinaus zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nach Art. 72 Abs. 2 GG in den dort genannten Bereichen eine gesonderte Gesetzgebungszuständigkeit, der auch Bereiche der Daseinsvorsorge umfassen kann.

⁵⁶ Vgl. hierzu ausf. Hellermann, in BeckOK GG, Art. 28 Rn. 41, Stand: 47. Ed., 15. 5. 2021.

⁵⁷ Hellermann, in BeckOK GG, Art. 28 Rn. 41.3, Stand: 47. Ed., 15. 5. 2021 m. w. N.

⁵⁸ Hellermann, in BeckOK GG, Art. 28 Rn. 41.4, Stand: 47. Ed., 15. 5. 2021.

⁵⁹ Hellermann, in BeckOK GG, Art. 28 Rn. 41.5, Stand: 47. Ed., 15. 5. 2021.

⁶⁰ Heberlein, Die Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG zur „kommunalen Außenpolitik“, NVwZ 1992, 543; weiterführend: Mayer, Auslandsbeziehungen dt. Gemeinden, 1986; Beyerlin, Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, 1988; Heberlein, Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem, 1989;

Der verfassungsrechtliche Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wird wesentlich durch Art. 24 GG definiert, der die Möglichkeit zur Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche (Art. 24 Abs. 1 GG) oder grenznachbarschaftliche Einrichtungen (Art. 24 Abs. 1a GG) vorsieht und damit einen Öffnungstatbestand der deutschen Rechtsordnung und aus völkerrechtlicher Perspektive einen Gestattungstatbestand (s. o.) darstellt.

Die Regelung stellt zunächst eine Sperrwirkung für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene im Rahmen der kommunalen Außenpolitik dar (s. o.): Die Übertragung von Hoheitsrechten bedarf stets der Beteiligung des zuständigen Kompetenzträgers des nationalen Verfassungsrechts.

Die Definition des Begriffs der Hoheitsrechte ist freilich im Einzelnen umstritten: In einer restriktiven – auch vom BVerfG vertretenen – Auslegung wird der Begriff gekennzeichnet durch „die durch Rechtsakte begründete und durch Rechtsakte ausgeübte hoheitliche Tätigkeit“, also mithin die Durchgriffsbefugnis eines fremden Hoheitsträgers auf die Staatsbürger.⁶¹ In einer extensiven – ebenfalls in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) angelegten Auslegung – liegt eine Übertragung von Hoheitsrechten nicht immer nur dann vor, „wenn der zwischenstaatlichen Einrichtung eine unmittelbare Durchgriffsbefugnis gegenüber dem Einzelnen eingeräumt wird“. Entscheidend sei vielmehr, dass „ein vordem tatsächlich gegebenes oder rechtlich mögliches ausschließliches Herrschaftsrecht zugunsten fremder Staatsgewalt zurückgenommen wird“.⁶²

Sofern also grenzüberschreitende Daseinsvorsorge mit der Übertragung oder der grenzüberschreitenden Ausübung von Hoheitsrechten verbunden sein soll (denkbar etwa bei grenzüberschreitendem Rettungsdienst), bedarf es eines dem Rahmen des Art. 24 GG entsprechenden völkerrechtlichen Gestattungstatbestands, typischerweise in Form eines Staatsvertrages.

61 So etwa: BVerfGE 37, 271 (280) – Solange I; BVerfGE 58, 1 (28) – Eurocontrol I; BVerfGE 73, 339 (374) – Solange II; Heintschel von Heinegg/Frau, in BeckOK, GG Art. 24 Rn 8, Stand: 47. Ed. 15. 5. 21.

62 BVerfGE 68, 1 – Nachrüstung; Heintschel von Heinegg/Frau, in BeckOK, GG Art. 24 Rn 9, Stand: 47. Ed. 15. 5. 21.

bb) Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Republik Polen

Auch die polnische Verfassung etabliert eine starke Stellung der „örtlichen Selbstverwaltung“ (Art. 163 ff.). Nach Art. 164 erfüllen die Gemeinden „alle Aufgaben der örtlichen Selbstverwaltung, die nicht anderen Einheiten der örtlichen Selbstverwaltung vorbehalten sind.“ Art. 166 enthält eine der kommunalen Daseinsvorsorge vergleichbare Definition („Öffentliche Aufgaben, die der Befriedigung der Bedürfnisse einer Selbstverwaltungsgemeinschaft dienen“) und weist diese Aufgaben den Selbstverwaltungskörperschaften als Eigenaufgabe zu.

Die Republik Polen befolgt das für sie verbindliche Völkerrecht (Art. 9), die Art. 88 ff. enthalten Regelungen zur Integration völkerrechtlicher Verträge in nationales Recht.

Einen gesonderten, dem Art. 24 GG vergleichbaren Öffnungsartikel enthält die polnische Verfassung allerdings nicht.

Das bedeutet, dass die Kompetenz zum Abschluss grenzüberschreitender Kooperationen verfassungsrechtlich weiterhin auf der zentralstaatlichen Ebene verbleibt und nicht an regionale Gebietskörperschaft delegiert wurde.

Aus der starken Stellung der kommunalen Selbstverwaltung folgt allerdings auch, dass eine ausdrückliche Entscheidung der zentralstaatlichen Ebene erst dann erforderlich ist, sofern hoheitliche Aufgaben oder Aufgaben betroffen sind, die einer anderen örtlichen Selbstverwaltungskörperschaft durch Gesetz oder einer staatlichen Behörde übertragen wurden.

Für den Bereich der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge bedeutet dies allerdings weiter, dass zahlreiche Bereiche, etwa im Gesundheitswesen oder im Bereich der Kooperation im Rettungsdienst oder bei Polizeiaufgaben weiterhin durch den Zentralstaat delegiert werden müssen.

b) Einfachgesetzlicher Rechtsrahmen der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge

Ausgehend von dem oben dargestellten verfassungsrechtlichen Rahmen richten sich die Möglichkeiten einer grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge nach dem jeweiligen zugrundeliegenden einfachgesetzlichen Rechtsrahmen, der diesen ausgestaltet. Dabei sind zwei Bereiche zu beachten: Einer-

seits die (landes-)rechtlichen Kompetenz- und Zuständigkeitsordnungen, die bestimmte Bereiche der Daseinsvorsorge bestimmten Kompetenzträgern zuweisen und begrenzen (etwa durch die Begrenzung kommunalwirtschaftlicher Tätigkeit, etwa in § 102 GemO BW bzw. §§ 91 ff. BbgKVerf), andererseits die jeweiligen fachrechtlichen Rahmenbedingungen, welche die inhaltlichen Anforderungen an die grenzüberschreitende Daseinsvorsorge mitbestimmen.

Bemerkenswert ist insoweit die Regelung des § 2 Abs. 2 BbgKVerf, die eine detaillierte Beschreibung der Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft enthält und damit den kommunalen Teil der Daseinsvorsorge regelbeispielartig illustriert.⁶³

Zum Zwecke eines groben Überblicks sollen aus dem breiten Spektrum der Daseinsvorsorge exemplarisch die entsprechenden Regelungen zum Rettungswesen, öffentlichen Gesundheitsrecht oder der Bildung herausgegriffen werden.

aa) Grenzüberschreitender Rettungsdienst

Nicht in der Aufzählung des § 2 Abs. 2 BbgKVerf aufgeführt ist der Bereich des Rettungsdienstes als Element der staatlichen Daseinsvorsorge – hier greift das brandenburgische Gesetz über den Rettungsdienst im Land Brandenburg.

Auf staatsvertraglicher Grundlage regelt das Rahmenabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rettungswesen die grundlegen-

63 „Zu den Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft gehören unter anderem die harmonische Gestaltung der Gemeindeentwicklung einschließlich der Standortentscheidungen unter Beachtung der Umweltverträglichkeit und des Denkmalschutzes, die Bauleitplanung, die Förderung von Wirtschaft und Gewerbe, die Gewährleistung des öffentlichen Verkehrs und eines ausreichenden Breitbandzuganges, die Versorgung mit Energie und Wasser, die schadlose Abwasserableitung und -behandlung, die Verbesserung der Wohnungen der Einwohner durch den sozialen Wohnungsbau und die Förderung des privaten und genossenschaftlichen Bauens sowie durch eine sozial gerechte Verteilung der Wohnungen, die gesundheitliche und soziale Betreuung, die Sicherung und Förderung eines breiten Angebotes an Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen und die Entwicklung der Freizeit- und Erholungsbedingungen sowie der Schutz der natürlichen Umwelt und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Reinlichkeit. Die Gemeinde fördert das kulturelle Leben und die Vermittlung des kulturellen Erbes in ihrem Gebiet und ermöglicht ihren Einwohnern die Teilnahme am kulturellen Leben sowie den Zugang zu den Kulturgütern. Die Gemeinden im angestammten Siedlungsgebiet der Sorben/Wenden fördern zusätzlich die sorbische/wendische Kultur und Sprache im Rahmen des Sorben/Wenden-Gesetzes; das Nähere regeln sie in ihrer Hauptsatzung.“

den Fragestellungen⁶⁴. In Art. 4 des Abkommens werden ausdrücklich die Länder sowie die Land- und Stadtkreise sowie die grenznahen Woiwodschaften zum Abschluss von auf diesem Abkommen aufbauenden Kooperationsvereinbarungen ermächtigt.

Im Detail kann hier auf die Darstellung der Untersuchung zu den Rechtsfragen des grenzüberschreitenden Einsatzes von Rettungsdiensten an der deutsch-polnischen Grenze verwiesen werden.⁶⁵

Auf der Grundlage des Rahmenabkommens über die deutsch-polnische Zusammenarbeit im Rettungswesens haben das Land Brandenburg und Polen (polnische Wojewodschaften und deutsche Landkreise) am 30.8.2021 eine Kooperationsvereinbarung über den grenzüberschreitenden Rettungsdienst getroffen, der deutschen und polnischen Rettungskräften dieselben Sonder- und Wegerechte im Nachbarland wie den eigenen Rettungskräften gewährt. Ebenso wurde die Haftung bei Unfällen in diesem Zusammenhang geregelt.

Außerdem haben polnische Woiwodschaften und deutsche Landkreise zwischenzeitlich weitergehende Kooperationsvereinbarungen geschlossen.

Ein vergleichbares Abkommen wurde zwischen dem Elsass und Baden-Württemberg sowie per Ergänzungsvereinbarung auch mit Rheinland-Pfalz⁶⁶, dort auf der Grundlage des Rahmenabkommens vom 22. 7. 2005, zwischen der Französischen Regierung und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland am 10. 2. 2009⁶⁷ geschlossen.

Rechtlich gesehen besteht der Mehrwert dieser Abkommen in der ausdrücklichen Ermöglichung derartiger Einsätze sowie in der einvernehmlichen Klarstellung der dabei auftretenden charakteristischen Rechtsfragen unter Zuhilfenahme des völkerrechtlichen Territorialitätsgrundsatzes und der unionsrechtlich intendierten Gleichstellung der jeweiligen Leistungserbringer aus dem Nachbarland.

64 BGBl. 2013 II, 999.

65 <http://www.evtz.eu/Grenz%C3%BCberschreitenderRettungsdienst> (19. 2. 2022).

66 <https://www.oberrheinkonferenz.org/de/katastrophenhilfe/staatsvereinbarungen.html?file=files/assets/Katastrophenhilfe/Conventions/D-F/2009%20Ergaenzungsvereinbarung%20Rettungsdienst%20RLP-Elsass.pdf&cid=2495> (26. 02. 2022).

67 <https://www.oberrheinkonferenz.org/de/katastrophenhilfe/staatsvereinbarungen.html?file=files/assets/Katastrophenhilfe/Conventions/D-F/2009%20D-F%20Vereinbarung%20Rettungsdienst.pdf&cid=2495> (26. 02. 2022).

bb) Grenzüberschreitende Gesundheitskooperation

Der vorstellbare Bereich der grenzüberschreitenden Gesundheitskooperation ist bereits tatsächlich weit gefächert. Er reicht von dem Bereich einer besseren Koordination der Kooperation der Gesundheitsbehörden (durch einen (Echtzeit-)Datenaustausch etwa über die Bettenbelegung, grenzüberschreitendes Kontakttracing) über grenzüberschreitende Erstattungsstellen bis hin zu einer integrierten grenzüberschreitenden Erbringung von stationären oder ambulanten Gesundheitsdienstleistungen (Betrieb eines gemeinsamen Krankenhauses wie z. B. in Cerdanya im Grenzgebiet zwischen Spanien und Frankreich⁶⁸). Dabei handelt es sich in weiten Teilen um eine staatliche, nicht kommunale Aufgabe der öffentlichen Gesundheitsversorgung.

Bereits hinsichtlich der für eine Kooperation relevanten Gesundheitsdaten muss differenziert werden zwischen Gesundheitsinfrastrukturdaten (z. B. Anzahl von Intensivbetten/freien Intensivbetten, Beatmungsgeräten etc.) und personenbezogenen Daten, etwa individuelle medizinische Daten (Patientendaten, Befunde etc.). Für letztere greift in der EU im Grundsatz die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO), während für die Gesundheitsinfrastrukturdaten als Konsequenz der unterschiedlichen Struktur eine unüberschaubare Vielzahl verschiedener Rechtsgrundlagen anwendbar sind.

Auch die Leistungserbringung von Gesundheitsleistungen ist in den nationalen Gesundheitssystemen (Krankenhäuser, ambulante Leistungserbringer) ebenso heterogen ausgestaltet, wie die jeweiligen Krankenversicherungssysteme.

Letztlich als Folge des unterschiedlichen Staatsaufbaus sind auch die Gesundheitsbehörden in Deutschland und Polen grundlegend unterschiedlich organisiert.

Damit bleibt festzuhalten: Die komplexe grenzüberschreitende Situation im Bereich der Gesundheitskooperation beruht zunächst auf der in beiden Staaten staatssystemimmanenten Ausgestaltung der tatsächlichen Rahmenbedingungen.

Diese dargestellten tatsächlichen Rahmenbedingungen lassen sich zwar auf (verfassungs-)rechtliche Regelungen zurückführen, führen aber bei der

68 <https://www.hcerdanya.eu/en/> (03.05.2023).

praktischen Kooperation über die Grenze hinweg bereits zu der dargestellten hohen Komplexität des Kooperationsfelds (etwa bei der Organisation der Kooperation, der Suche nach dem homologen Partner). Hinzu kommen die in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit klassischen Aspekte der interkulturellen Unterschiede zwischen Deutschland und Polen einerseits und den typischen Elementen der grenzüberschreitenden Governance.

Das Rechtsgutachten „Gutachten zu den rechtlichen Bestimmungen für die grenzüberschreitende Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen am Beispiel von Screening-Untersuchungen bei Kindern in der Europastadt Görlitz/Zgorzelec“ zeigt das komplexe Zusammenspiel der Normen im Bereich der Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen auf.⁶⁹

Mit Blick auf die Erfahrungen der Pandemie kann festgehalten werden, dass eine gemeinsame grenzüberschreitende Koordination und Vernetzung gerade im Gesundheitsbereich von herausragender Bedeutung ist. Die Schaffung einer grenzüberschreitenden Koordinierungsstelle mit entsandten Mitarbeitern der jeweils national zuständigen Akteure, insbesondere aus dem Bereich Rettungsdienste, Leistungserbringerinfrastruktur (intensivmedizinische Versorgung) und Krankenkassen, eventuell verbunden mit einer Komponente für grenzüberschreitende Fortbildungen und Studien könnte ein wichtiger Meilenstein hier sein. Als Ausgangspunkt zur Weiterentwicklung könnte aus dem deutsch-französischen Grenzraum TRISAN⁷⁰ dienen.

cc) Grenzüberschreitende Bildung

Der Bereich Erziehung und Bildung ist in der deutschen Rechtsordnung primär Länderkompetenz (mit teilweisen Elementen des Sozialgesetzbuches (SGB) VIII, z. B. dem Anspruch auf frühkindliche Förderung nach § 24 SGB VIII); hier wird der fachrechtliche Rahmen bestimmt durch den grundsätzlich der kommunalen Ebene zuzuordnenden Bereich der frühkindlichen Kindertagesbetreuung bis zum Schuleintritt, der schulrechtlichen Trennung zwi-

69 Krzymuski. Gutachten zu den rechtlichen Bestimmungen für die grenzüberschreitende Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen am Beispiel von Screening-Untersuchungen bei Kindern in der Europastadt Görlitz/Zgorzelec, https://tu-dresden.de/ing/elektrotechnik/ibmt/resources/dateien/ag_Rehabilitationstechnik/forschung/wip/Rechtsgutachten_WiP_DE.PDF?lang=de (19. 02. 2022).

70 Webseite des Projekts TRISAN: www.trisan.org (28. 02. 2022).

schen Schulträgerschaft und der Finanzierung und Bereitstellung der Lehrerschaft durch die Länder. Die darüberhinausgehenden Bereiche unterfallen typischerweise der kommunalen Allzuständigkeit.

c) Potenziale und rechtliche Hemmnisse – zugleich ein Zwischenfazit

Die grenzüberschreitende Daseinsvorsorge hat – insbesondere in ländlichen, aber auch in eher städtisch geprägten Grenzregionen erhebliche Potenziale⁷¹: Wo bislang wegen der Grenzlage nur eine unzureichende Daseinsvorsorge stattfindet, kann durch grenzüberschreitende Kooperation eine gemeinsame Daseinsvorsorge entwickelt werden (als Beispiel hierfür kann das spanisch-französische Krankenhausprojekt in Cerdanya genannt werden); dort wo wegen der Grenzlage Doppelstrukturen vorhanden sind, können diese durch grenzüberschreitende Kooperation auf eine effizientere Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen zurückgeführt oder inhaltlich weiterentwickelt werden.

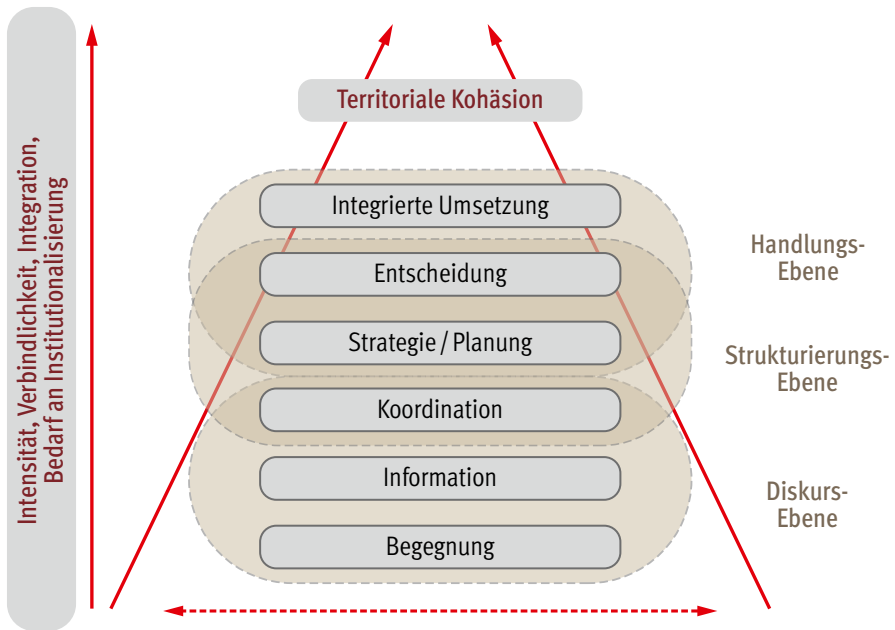
Einen entsprechenden politischen Willen zu einer grenzüberschreitenden Kooperation unterstellt, stehen den Partnern verschiedene Stufen der grenzüberschreitenden Kooperation zur Verfügung.

Hemmnisse ergeben sich in der Praxis neben einem unterschiedlich stark ausgeprägten politischen Willen zur Zusammenarbeit in bestimmten Sachbereichen, zunächst aus finanziellen Rahmenbedingungen, die freilich durch die Inanspruchnahme entsprechender Fördermittel günstiger gestaltet werden können, aber auch aus interkulturellen und schlicht sprachlichen Hindernissen.

Auch unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen stellen einen Komplexitätserhöhenden und damit hemmenden Faktor dar. In der Regel bedarf es zur integrierten gemeinschaftlichen Aufgabenerfüllung bereits aus völkerrechtlichen Erwägungen einer entsprechenden staatsvertraglichen Grundlage. Aus rechtlicher Sicht stellen auf nationalrechtlicher Ebene ins-

71 Bericht über die Konferenz „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit an der deutschen Außengrenze“: https://www.euroinstitut.org/fileadmin/user_upload/07_Dokumentation/Seminardokumentation/2016/2016_12_12-13_Euro_Institut_Zusammenfassung_Konferenzzyklus_Grenz%C3%BCberschreitende_Zusammenarbeit_BMI_Euro_Institut_Berlin.pdf (19.02.2022); https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/ab/ab_020/15_sicherung_daseinsvorsorge.pdf (19.02.2022).

Funktionsebenen grenzüberschreitender Kooperation



Quelle: Beck, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Gegenstand interdisziplinärer Forschung – zur Konturierung eines wissenschaftlichen Arbeitsprogramms/La coopération transfrontalière, objet de recherche interdisciplinaire: Quelques réflexions sur un programme de travail scientifique, in: Birte Wassenberg (Hrsg.), Grenzüberschreitende Zusammenarbeit erforschen und leben (Volume 1): Les régions frontalières françaises, Steiner Verlag, 2009, S. 21–47

besondere unterschiedliche Kompetenzzuweisungen und Zuständigkeiten, speziell im Bereich der Daseinsvorsorge auch eine divergierende Vorstellung des Umfangs Hemmnisse dar. Hinzu kommt, dass die Idee von Ausnahmevorschriften oder Experimentierklauseln zur Umsetzung grenzüberschreitender Vorhaben (wie etwa in Art. 13 Abs. 2 des Vertrags von Aachen) nicht nur im Bereich der Daseinsvorsorge zwar regelmäßig Gegenstand politischer oder wissenschaftlicher Diskurse sind, aber insbesondere in die zahlreichen Fachgesetze noch keinen Eingang gefunden haben.

4. Rechtliche Instrumente zur Organisation grenzüberschreitender Daseinsvorsorge

Nach der Darstellung der völker- und EU-rechtlichen sowie der national-verfassungsrechtlichen und fachgesetzlichen Rahmenbedingungen der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge sollen nun einige rechtliche Instrumente und Rechtsformen zur Organisation grenzüberschreitender Daseinsvorsorge erläutert werden.

Ähnlich dem Rechtsrahmen lassen sich die Rechtsformen nach ihrer Herkunftsrechtsordnung in völkerrechtliche, EU-rechtliche, nationale Rechtsformen sowie in solche mit oder ohne eigene Rechtspersönlichkeit und in solche des öffentlichen oder privaten Rechts kategorisieren.

Charakteristisch für die Auswahl der geeigneten Rechtsform ist dabei der Grundsatz „form follows function“, nach dem sich die Auswahl der Rechtsform an den für sie vorgesehenen Aufgaben orientieren sollte.

Zu beachten ist insoweit, dass jede öffentlich-rechtliche im Sinne von hoheitliche Aufgabenübertragung letztlich zwingend eines völkerrechtlichen Gestattungstatbestands im Sinne eines Staatsvertrags bedarf, ein solcher ist auch bei schlicht-hoheitlichen Aufgaben nicht ausgeschlossen, und wird aus Gründen der Rechtssicherheit bei Unsicherheit über das Vorliegen einer Übertragung von Hoheitsrechten im extensiven Sinne und der Sichtbarkeit empfohlen.

Weitere zentrale Fragestellungen für die Bestimmung der idealen Rechtsform sind die Frage nach den rechtlich zwingenden und politisch gebotenen Mitgliedern der Rechtsform – eine Mitgliedschaft darf für diese Gruppen nicht ausgeschlossen sein – sowie die Frage der Finanzierung (öffentlich-rechtliche Beiträge; Mitgliedsbeiträge, Drittmittel- bzw. Eigenfinanzierung) und der Mitarbeitergestellung (eigene Mitarbeiter oder entsandte Mitarbeiter).

Angesichts einer sich zunehmend ausdifferenzierenden förderprogramminduzierten Landschaft der grenzüberschreitenden Einrichtungen stellt die Möglichkeit der Integration neuer Aufgaben in bestehende grenzüberschreitende Einrichtungen oder die grenzüberschreitende Erfüllung der neuen Aufgabe durch einen der nationalen Partner eine Option zur Verringerung des Institutionenwildwuchses dar.

Dabei sind folgende Rechtsformgestaltungen grundsätzlich denkbar: Auf EU-rechtlicher Ebene wäre ein EVTZ auf der Grundlage der EVTZ-Verord-

nung eine mögliche Rechtsform, sofern nur öffentlich-rechtliche Partner sowie öffentliche Unternehmen, Unternehmen, die zur Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind sowie deren Verbände Mitglieder des EVTZ werden sollen (Art. 3 Abs. 1 EVTZ-VO). Ausgeschlossen sind allerdings nach Art. 7 Abs. 4 EVTZ-VO „die Ausübung hoheitlicher Befugnisse oder Verpflichtungen zur Wahrung der allgemeinen Interessen des Staates oder sonstiger öffentlicher Einrichtungen, etwa der Polizei- und Regelungsbefugnis oder der Befugnisse und Verpflichtungen in den Bereichen Justiz und Außenpolitik.“

Als Beispiel aus dem deutsch-polnischen Grenzraum kann hier der EVTZ Geopark Muskauer Faltenbogen dienen, aus dem deutsch-französischen Grenzraum etwa die EVTZ Saar-Moselle, der Eurodistrikt PAMINA oder der Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau.

Unabhängig davon können die Staaten auch auf zwischenstaatlicher Ebene entsprechende Einrichtungen schaffen und ihnen die erforderlichen Zuständigkeiten übertragen.

Darüber hinaus stehen den Partnern auch noch die verschiedenen nationalrechtlichen Rechtsformen des öffentlichen (etwa Zweckverbände) oder privaten Rechts (etwa gemeinnützige GmbHs, Stiftungen oder Verein) zur Verfügung, sofern diese einen Beitritt aus anderen Staaten zulassen. Denkbar wäre beispielsweise eine Art Trägerverein des privaten Rechts, der als Dachstruktur für eine gemeinsame Aufgabenerfüllung durch die national zuständigen Behörden in Form einer gemeinsamen Arbeitseinheit aus entsandten Mitarbeitern besteht/dient.

Idealerweise sollte eine derartige Dachstruktur aus der Rechtsordnung stammen, in deren Geltungsbereich die Aufgaben gemeinsam ausgeführt werden, um zusätzliche Rechtsbrüche zu vermeiden.

Hinsichtlich der Frage, auf welchem verfahrensrechtlichen Weg derartige Kooperationsformen gemeinsam aufgebaut werden können, ist aus juristischer Sicht zunächst darauf hinzuweisen, dass rechtlich auf staatsvertraglicher Grundlage weitestgehende Kooperationen möglich sind. Limitierender Faktor ist vielfach der nicht gleichermaßen ausgeprägte politische Wille sowie stark heterogene administrative Strukturen. Aus der Perspektive des Oberrheins lässt sich vermuten, dass externe „Trigger-Ereignisse“ entsprechende Entwicklungen beschleunigen können, sofern entsprechende Vernetzungs- und Vorbereitungsarbeiten vorhanden sind. INTERREG-geförder-

te gemeinsame Koordinierungseinrichtungen für bestimmte Politikfelder der Kooperation in der Daseinsvorsorge (etwa am Beispiel der INTERREG-geförderten Kooperations- und Vernetzungseinrichtungen TRISAN⁷² oder TRION⁷³) könnten hierbei ein erster Schritt sein.

Aus der Sicht der Bürger wäre insoweit eine grenzüberschreitende One-Stop-Agency im Sinne des Open-Government-Ansatzes für die jeweiligen Felder der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge eine anstrebenswerte Zielstruktur.⁷⁴

72 Webseite des Projekts TRISAN: <https://www.trisan.org/> (28.02.2022).

73 Webseite des Vereins TRION: <https://trion-climate.net/> (28.02.2022).

74 Vgl. hierzu: Frey, One-Stop-Agencies als Schlüsselement einer anwendungsorientierten Open-Government-Strategie: Das grenzüberschreitende Beispiel der INFOBESTen, in: Vetter (Hrsg.), Dialogische Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg, Springer 2023, S. 147.

IV. Die Euroregionen als denkbare Rechtsform und Alternativen

Die vier Euroregionen an der deutsch-polnischen Grenze, darunter die Euroregion Pro Europa Viadrina und die Euroregion POMERANIA sind derzeit eine grenzüberschreitende Einrichtung auf der Grundlage eines grenzüberschreitenden Vertrags unterhalb der staatsvertraglichen Ebene ohne eigene Rechtspersönlichkeit, deren polnische und deutsche Mitglieder in jeweils nationalen Rechtsformen, etwa in Vereinsform gruppieren, die als Träger der Euroregionen agieren.⁷⁵

Aufgaben der Daseinsvorsorge können daher nicht selbst, sondern allenfalls durch entsandte Mitarbeiter übernommen werden, die dann weiterhin als Teile ihrer Trägerverwaltung handeln.

Je nach Grad der Aufgabenübertragung und der hoheitlichen Qualität der Aufgaben könnte die Euroregion freilich als „Dachorganisation“ für zu diesem Zweck entsandte Mitarbeiter aus den zuständigen Behörden dienen.

Auch zu diesem Zweck würde es sich anbieten, der Dachorganisation zur einfacheren Abwicklung der hierfür erforderlichen administrativen Vorgänge eine eigene Rechtspersönlichkeit zu geben – alternativ könnten die entsprechenden Aufgaben durch einen der bisherigen Partner federführend abgewickelt werden.

75 Webseite zur Euroregion: <https://www.euroregion-viadrina.de/euroregion-pro-europa-viadrina/struktur/> (19.02.2022).

Angesichts der Tatsache, dass die einzelnen Euroregionen nicht die gesamte polnisch-deutsche Grenze abdecken und für bestimmte, insbesondere die überkommunalen Aufgaben der Daseinsvorsorge eine umfassende Lösung sinnvoll sein könnte (etwa im Bereich der Rettungsdienste) böte sich ein übergreifender Ansatz für die ganze Grenzregion an.

Alternativ kann auch ein bottom-up-orientierter Ansatz effiziente Lösungen bringen, etwa in Bereichen der Daseinsvorsorge mit starker Ortsbezogenheit, etwa bei Nahwärmenetzen oder Trinkwasserversorgung – hier könnten direkte interkommunale Vereinbarungen zwischen deutschen und polnischen Gemeinden sowie zu diesem Zweck geschaffene Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit sinnvoll sein.

Völkerrechtliches Dach könnte die aufgrund des deutsch-polnischen Vertrags über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17. Juni 1991 eingerichtete Regierungskommission sein. Außerdem besteht hier das deutsch-polnische Rettungsabkommen (s. o.), welches beispielsweise die Einrichtung grenzüberschreitender Rettungswachen grundsätzlich ermöglichen würde. Hierzu und insbesondere zu den Fragen der betroffenen Fachrechte wird im Detail auf das am 15. 6. 2021 vorgestellte „Rechtsgutachten zum Bau und zum Betreiben einer deutsch-polnischen Rettungswache“ verwiesen.

V. Fazit

Die grenzüberschreitende Daseinsvorsorge hat – wie oben dargestellt – erhebliche Potenziale sowohl in ländlichen Grenzregionen als auch in städtisch geprägten Grenzregionen.

Neben politischen, finanziellen, interkulturellen oder sprachlichen Hindernissen stellen insbesondere die heterogenen und hochkomplexen fachrechtlichen Rahmenbedingungen auf nationalrechtlicher Ebene ein Hemmnis zur Ausschöpfung dieser Potenziale dar.

Dies wird anhand der oben beispielhaft skizzierten Bereiche deutlich.

Eine inhaltliche Lösung könnte – neben einer staatsvertraglichen Lösung, in der Aufgaben und Zuständigkeiten auf eine gemeinsame Stelle übertragen werden – auch grenzüberschreitende Öffnungs- oder Experimentierklauseln in den verschiedenen fachrechtlichen Rahmengesetzen auf nationaler Ebene sein, wie sie etwa Art. 13 Abs. 2 des Vertrags von Aachen zwischen Deutschland und Frankreich vorsieht, oder ein Lösungsmechanismus auf europäischer Ebene, etwa auf der Grundlage des Entwurfs der Verordnung zum European Cross Border Mechanism⁷⁶. Beide Elemente haben ihre Wirksamkeit mangels eines einvernehmlichen durchsetzungsstarken politischen Willens noch nicht in der Praxis zeigen können.

Es bleibt also derzeit angesichts der im Wesentlichen bei den Mitgliedstaaten verbliebenen Kompetenzen in erster Linie eine staatsvertragliche Lösung, welche allerdings auch bereit sein müsste, zur Verbesserung grenzüberschreitender Daseinsvorsorge Hoheitsrechte abzutreten.

76 Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on a mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context, COM/2018/373 final – 2018/0198 (COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A373%3AFIN> (18.03.2022).

Als institutionelle Träger- bzw. Koordinierungsstrukturen hierfür stehen den Partnern neben der europarechtlichen Form eines EVTZ solche aus den nationalen Rechtsordnungen ebenso zur Verfügung wie die Alternative einer koordinierten Aufgabenerfüllung an einem Ort durch von den zuständigen Behörden entsandte Mitarbeiter.

Mit den verschiedenen Förderprogrammen der EU, insbesondere denen des ESF oder des EFRE, dem auch das INTERREG-Programm entstammt, bestehen hierfür auch interessante finanzielle Anreize, eine grenzüberschreitende Daseinsvorsorge anzugehen.

Der mit den Förderprogrammen einhergehenden Gefahr eines institutionellen Wildwuchses sollte durch ein gemeinsam erarbeitetes und übergreifendes Entwicklungsschema entgegengewirkt werden.

Generell und jenseits der juristischen Expertise erscheint die Koordination der Zusammenarbeit in *einer* gemeinsamen Rechtsform und von *einem* gemeinsamen Ort aus zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Erbringung von Daseinsvorsorge sinnvoll. Gerade Grenzregionen haben hier mit ehemaligen Zollgebäuden oder ähnlichen Gebäuden ein naturgemäßes Potenzial.

Prawne aspekty transgranicznych usług użyteczności publicznej

I. Wprowadzenie

Współpraca transgraniczna w zakresie usług użyteczności publicznej ma znaczny potencjał w zakresie poprawy warunków życia w regionach przygranicznych.

Przy realizacji transgranicznych elementów usług użyteczności publicznej partnerzy – o ile zasadniczo istnieje taka wola polityczna – z jednej strony natrafiają na odpowiednio ukierunkowane europejskie programy finansowania jako zachętę, z drugiej jednak strony często borykają się ze skomplikowanymi prawnymi warunkami ramowymi na poziomie krajowym, które jak dotąd trudno jest przezwyciężyć za pomocą instrumentów prawa europejskiego, takich jak Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT), i które w związku z tym muszą być rozwiązywane na podstawie umów między państwowych.

Niniejszy tekst ma zatem na celu, jako element realizowanego w Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION projektu finansowanego z Funduszu Małych Projektów a dotyczącego transgranicznych usług użyteczności publicznej, dostarczenie wiedzy prawniczej na temat prawnych warunków ramowych i podstaw współpracy transgranicznej w tym obszarze. Jako przykład powinny posłużyć obszary współpracy transgranicznej w zakresie służb ratowniczych, opieki zdrowotnej lub edukacji.

Dokonane zostanie porównanie Euroregionu Pro Europa Viadrina i polsko-niemieckiego regionu przygranicznego z zachodnioniemieckim regionem przygranicznym, w tym przypadku z niemiecko-francuskim regionem przygranicznym, a także zaprezentowane zostaną bariery i potencjały transgranicznych usług użyteczności publicznej w Euroregionie Pro Europa Viadrina. Ponadto, mając na uwadze pandemię Covid-19, zostanie również poruszona kwestia wzmocnienia obszaru ochrony zdrowia.

Dlatego w toku prowadzonej analizy niniejsze opracowanie prezentuje w pierwszej kolejności pojęcie usług użyteczności publicznej, w tym typowe obszary transgranicznych usług użyteczności publicznej.

W dalszej części przedstawione zostaną ramy prawne. Opracowanie wychodzi od podstaw prawa międzynarodowego i unijnego, a następnie omawia krajowe ramy prawne, w tym krajowe prawo konstytucyjne.

W miarę możliwości zaprezentowane zostaną obszary służb ratowniczych, opieki zdrowotnej i edukacji. Ramy te zamyka podsumowanie, po czym następuje zarysowanie możliwych form ukształtowania współpracy transgranicznej w wymienionych dziedzinach oraz poruszenie możliwych aspektów wyboru właściwej struktury prawnej.

Pokrótce przedstawiono także euroregiony, takie jak Pro Europa Viadrina czy POMERANIA.

Opracowanie kończy się konkluzją.

II. Podstawy prawne transgranicznych usług użyteczności publicznej: pojęcie usług użyteczności publicznej oraz typowe historyczne i aktualne obszary transgranicznych usług użyteczności publicznej

1. Pojęcie usług użyteczności publicznej

Termin „Daseinsvorsorge” (świadczenie usług użyteczności publicznej), ukuty w prawie niemieckim w znacznej mierze przez Ernsta Forsthoffa, obejmuje odpowiedzialność państwa i samorządów za zapewnienie lub zagwarantowanie zaopatrzenia na określonym obszarze w towary i usługi, uznane przez podmioty odpowiedzialne politycznie za niezbędne, po ogólnie akceptowalnych cenach i dostępnych w rozsądnych odległościach.

Pojęcie usług użyteczności publicznej jest nie tyle klasycznym pojęciem prawnym, z którego można wyciągnąć konkretne wnioski prawne, ile raczej „mieniącym się różnymi barwami” politycznym pojęciem przewodnim lub wymiarem socjologicznym.

Jego klasyczna struktura obejmuje na przykład „usługi techniczne, takie jak zaopatrzenie w energię, wodę, telekomunikację, lokalny i dalekobieżny transport publiczny, usługi pocztowe, usuwanie odpadów i ścieków, jak również podstawowe świadczenie usług społecznych, takich jak oferta kulturalna, usługi zdrowotne, opieka nad dziećmi, edukacja szkolna i opieka nad osobami starszymi, czy też usługi ratownicze, ochrona przed klęskami żywiołowymi i ochrona przeciwpożarowa”.

Jego ukształtowanie powinno w przyszłości uwzględniać również elementy cyfrowe, jak dostęp do infrastruktury cyfrowej poprzez rozbudowę sieci szerokopasmowej, rozbudowę sieci 5G lub aspekty inteligentnych sieci (smart grid) lub inteligentnego opomiarowania (smart metering).

Prawne zakotwiczenie usług użyteczności publicznej w krajowym prawie konstytucyjnym stanowią z jednej strony gwarancja samorządu terytorialnego w art. 28 ust. 2 Ustawy Zasadniczej, a z drugiej strony obowiązek stworzenia równych warunków życia w art. 72 ust. 2 Ustawy Zasadniczej.

W zakresie realizacji zadania świadczenia usług użyteczności publicznej podmioty publiczne (państwo i samorządy) mogą początkowo wykonywać to zadanie samodzielnie i bezpośrednio lub – w ramach regulacji samorządowych prawa krajowego (np. § 102 Kodeksu Samorządowego Badenii-Wirtembergii (GemO BW), który również posługuje się pojęciem usług użyteczności publicznej, lub § 91 Brandenburskiej Konstytucji Komunalnej (BbgKVerf) – pośrednio poprzez przedsiębiorstwa komunalne (np. w formie publiczno-prawnej zakładu własnego lub zakładu budżetowego, instytucji prawa publicznego (§ 102a GemO BW lub § 94 BbgKVerf)), jak również w formach prawa prywatnego z ograniczoną odpowiedzialnością, takich jak spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (GmbH) lub spółka akcyjna (AG), w których państwo ma odpowiedni wpływ (§ 103 GemO BW lub § 96 BbgKVerf), na przykład poprzez delegowanie do rady nadzorczej przedstawicieli, którzy są związani wytycznymi).

Jeżeli świadczenie zadań zostanie sprywatyzowane w takim stopniu, że państwo zrezygnuje również z możliwości wpływania na przedsiębiorstwa, to odpowiedzialność za świadczenie przekształca się w odpowiedzialność gwarancyjną. W tym przypadku państwo ma za zadanie zapewnić świadczenie usług w interesie ogólnym poprzez ustalenie odpowiednich warunków ramowych.

2. Transgraniczne usługi użyteczności publicznej

Nie wyklucza się również transgranicznego świadczenia usług użyteczności publicznej. W opisanych powyżej obszarach istnieją liczne przykłady transgraniczne: chociażby w zakresie transgranicznego zaopatrzenia w energię i wodę, transgraniczny lokalny związek celowy zgodnie z umową z Karlsruhe (KaÜ), który łączy istniejące sieci wody pitnej po stronie niemieckiej i francuskiej i w ten sposób umożliwia produkcję wody pitnej dla sąsiednich gmin po drugiej stronie granicy państwowej. Transgraniczne lokalne sieci ciepłownicze planowane są między Frankfurtem nad Odrą a Słubicami oraz między Kehl a Strasburgiem. W zakresie transgranicznego lokalnego transportu publicznego przykładem jest budowa i eksploatacja transgranicznej linii tramwajowej Strasburg – Kehl, ale także transgranicznej linii autobusowej 983 z Frankfurtu nad Odrą do Słubic. W zakresie współpracy transgranicznej policji i straży pożarnej, na przykład Wspólne Centrum Francusko-Niemieckiej lub Polsko-Niemieckiej Współpracy Policyjnej i Celnej lub francusko-niemiecka łódź strażacka.

Jednak mimo dużego potencjału, szczególnie w wiejskich regionach przygranicznych, transgraniczne świadczenie usług użyteczności publicznej jest często znacznie utrudnione przez liczne przeszkody prawno-administracyjne, na przykład w postaci wzajemnie niezgodnych krajowych ram prawnych lub dodatkowych złożonych procesów koordynacyjnych w wyniku niejednorodnych regulacji dotyczących kompetencji i odpowiedzialności, a także przez czynniki polityczne, kulturowe i społeczno-gospodarcze.

W dalszej części przedstawione zostaną prawno-administracyjne warunki ramowe i możliwe formy współpracy w zakresie transgranicznych usług użyteczności publicznej.

III. Ramy prawne transgranicznych usług użyteczności publicznej

Prezentacja ramowych warunków prawnych dotyczących transgranicznych usług użyteczności publicznej ukazuje w pierwszej kolejności ramowe warunki prawne, których należy przestrzegać, począwszy od prawa międzynarodowego i europejskiego poprzez krajowe prawo konstytucyjne i regulacje prawne w drodze zwykłych ustaw. Następnie przedstawione zostaną możliwe formy prawne dla realizacji transgranicznych usług użyteczności publicznej.

1. Międzynarodowe ramy prawne transgranicznych usług użyteczności publicznej

Warunki ramowe transgranicznych usług użyteczności publicznej w prawie międzynarodowym są zasadniczo zdeterminowane przez równy status podmiotów prawa międzynarodowego i związaną z tym zasadę suwerenności.

Zgodnie z tą zasadą żadne państwo nie jest uprawnione do wykonywania aktów suwerenności na obcym terytorium, ponieważ państwo wykonuje te akty na własnym terytorium bez ograniczeń. Zasada suwerenności dzieli się na dwa elementy: suwerenność zewnętrzną, czyli fundamentalną niezależność państwa od innych państw, oraz suwerenność wewnętrzną, czyli prawo do samostanowienia w sprawach własnej konstrukcji państwa.

Z określonej prawem międzynarodowym suwerenności państw wynika trzecia zasada, która ma zastosowanie również do współpracy transgranicznej: zakaz interwencji na podstawie prawa międzynarodowego. Zgodnie z tym, państwa mają prawo do nieinterwencji ze strony innych podmiotów prawa międzynarodowego (w szczególności innych państw i ich części składowych, w tym ostatnim przypadku również gmin i jednostek terytorialnych państwa, choć te oczywiście nie są podmiotami prawa międzynarodowego). Taka interwencja, zasadniczo sprzeczna z prawem międzynarodowym, miałaby miejsce, gdyby obce państwa (lub ich części składowe) dokonywały suwerennych aktów na obcym terytorium na podstawie swojego prawa krajowego.

Wymaga to zawsze zezwolenia na mocy prawa międzynarodowego, zwykle traktatu między zainteresowanymi państwami.

Zasada suwerenności w odniesieniu do transgranicznych usług użyteczności publicznej, w szczególności wykonywania zadań w zakresie użyteczności publicznej przez państwo i jego jednostki, oznacza, że ani jedno państwo nie jest uprawnione do świadczenia usług użyteczności publicznej na obcym terytorium, ani drugie państwo nie jest zobowiązane do zezwolenia na świadczenie usług użyteczności publicznej na swoim terytorium.

Co innego miałyby zastosowanie, gdyby istniały wiążące regulacje prawa międzynarodowego między zainteresowanymi państwami, na przykład w formie traktatu państwowego, które wyraźnie zezwalałyby na świadczenie transgranicznych usług użyteczności publicznej.

Taka regulacja znajdowałaby się na poziomie ustaw zwykłych w hierarchii unormowań, co oznacza, że nie mogłaby być sprzeczna z regulacjami prawa wyższego rzędu, tutaj w szczególności z prawem UE i krajowym prawem konstytucyjnym (por. art. 46 ust. 1 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów).

W zakresie wspierania współpracy transgranicznej między jednostkami terytorialnymi istnieje odpowiedni traktat międzynarodowy w postaci tzw. Madryckiej Konwencji Ramowej Rady Europy, którą ratyfikowały również Niemcy i Polska; zawiera on jednak zobowiązania do wspierania współpracy transgranicznej i podejmowania wysiłków w tym kierunku oraz wzory umów. Te ostatnie muszą jednak jeszcze nabrać mocy wiążącej poprzez konkretne umowy międzypaństwowe (Art. 3 nr 1).

Traktat z dnia 17 czerwca 1991 r. między Republiką Federalną Niemiec a Rzeczpospolitą Polską o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy jest nadrzędnym traktatem prawa międzynarodowego, którego artykuły 12, 16,

17, 23 i 26 zawierają postanowienia dotyczące obszarów usług użyteczności publicznej, ale nie zawierają żadnych szczególnych postanowień dotyczących zezwoleń.

Ponadto istnieją kilka specjalnych branżowych umów ramowych między Niemcami a Polską w odniesieniu do zadań z zakresu usług użyteczności publicznej. W szczególności należy tu wymienić Umowę między Republiką Federalną Niemiec a Rzeczpospolitą Polską o wzajemnej pomocy podczas katastrof i klęsk żywiołowych lub innych poważnych wypadków, z dnia 10 kwietnia 1997 r. oraz Umowę ramową między Republiką Federalną Niemiec a Rzeczpospolitą Polską o współpracy transgranicznej w ratownictwie medycznym z 2013 r.

W stosunkach między Niemcami a Francją należy odwołać się do tzw. Traktatu Elizejskiego i uzupełniającego go Traktatu z Akwizgranu jako nadrzędnej struktury ramowej w ramach międzynarodowego prawa traktatowego. Ten ostatni zawiera, przede wszystkim w art. 16 i nast. postanowienia dotyczące usług użyteczności publicznej.

Ponadto istnieją liczne sektorowe umowy ramowe i wykonawcze między Niemcami a Francją, dotyczące zadań w zakresie usług użyteczności publicznej. Ze względu na strukturę przestrzenną francusko-niemieckiego regionu przygranicznego, umowy takie były często konstruowane na zasadzie subregionalnej, na przykład dla obszaru mandatowego Konferencji Górnego Renu, której podstawą w prawie międzynarodowym jest tak zwana „Umowa Bońska”, oraz Wielkiego Regionu.

Na przykładzie obszaru współpracy nad górnym Renem należy wymienić umowy odpowiadające powyższym dla polsko-niemieckiego pogranicza: Umowa między Republiką Federalną Niemiec a Republiką Francuską o wzajemnej pomocy w przypadku katastrof lub poważnych wypadków, jak również oparta na niej umowa o ratownictwie między Alzacją a Badenią-Wirtembergią, a w zakresie współpracy w dziedzinie zdrowia umowa ramowa między rządem Republiki Federalnej Niemiec a rządem Republiki Francuskiej o współpracy transgranicznej w dziedzinie zdrowia wraz z towarzyszącą jej umową administracyjną, jak również umowa o współpracy transgranicznej w dziedzinie ratownictwa Alzacja/Badenia-Wirtembergia z rozszerzeniem na Nadrenię-Palatynat.

W odpowiedzi na przejściowe niedobory w zakresie intensywnej terapii spowodowane kryzysem pandemicznym, francuska La Région Grand Est nie-

mieckie kraje związkowe Badenia-Wirtembergia, Nadrenia-Palatynat i Saara zawarły również pakt o wzajemnej pomocy w celu zwiększenia współpracy i koordynacji transgranicznej, który jednak należy rozumieć bardziej jako polityczną deklarację intencji niż jako traktat prawa międzynarodowego.

2. Europejskie ramy prawne transgranicznych usług użyteczności publicznej a prawo UE

Spojrzenie na transgraniczne usługi użyteczności publicznej z perspektywy prawa europejskiego jest zdeterminowane historycznie i merytorycznie podstawowym celem, jakim jest ustanowienie jednolitego rynku wewnętrznego, który istnieje od 1954 roku wraz z utworzeniem Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) i w odniesieniu do którego UE posiada wyłączne kompetencje ustawodawcze zgodnie z art. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Z tego punktu widzenia transgraniczne świadczenie usług w konkurencyjnej gospodarce rynkowej jest co do zasady pożądane, ale usługi publiczne w zakresie usług użyteczności publicznej jawią się w tym kontekście – ponieważ nie są świadczone przez prywatnych uczestników rynku i nie w warunkach konkurencji – jako wyjątek/obcy podmiot w systemie.

Samo prawo UE nie uznaje pojęcia usług użyteczności publicznej. Zamiast tego prawo UE używa terminu „usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym” (SGEI), np. w art. 106 ust. 2 TFUE. Nie ma też dokładnej definicji tego terminu. Odnosi się i tym samym obejmuje wszystkie działania gospodarcze mające na celu zabezpieczenie infrastruktury i usług użyteczności publicznej, w tym działania w interesie bezpieczeństwa publicznego. Działania w interesie niegospodarczym, np. w celu ochrony interesów kulturalnych, charytatywnych lub kulturowych, nie są uwzględniane i nie podlegają zakresowi stosowania prawa konkurencji UE art. 101 i nast. TFUE. Ponieważ w rozumieniu niemieckim działalność w zakresie usług użyteczności publicznej może być prowadzona zarówno w sposób gospodarczy (tzn. na rynku), jak i pozagospodarczy, w prawie UE należy dokonać rozróżnienia pomiędzy tymi obszarami.

Centralnymi kotwicami prawa UE są swoboda świadczenia usług zgodnie z art. 56 i nast. TFUE – podobnie jak inne swobody podstawowe podstawowy element rynku wewnętrznego (art. 26 i nast. TFUE), jak również unijne prawo konkurencji (art. 101 i nast. TFUE), w szczególności prawo pomocy państwa (art. 101 i nast. TFUE, w szczególności art. 106 ust. 2, 107 TFUE, patrz lit. a) poniżej), unijne prawo zamówień publicznych, w szczególności dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE wydane na podstawie art. 114 TFUE i ich krajowe transpozycje, np. w §§ 97 i nast. Ustawy o przeciwdziałaniu ograniczeniom konkurencji (GWB) (patrz b) poniżej) oraz prawo antymonopolowe w węższym znaczeniu (Art. 101 i nast TFUE).

a) Swoboda świadczenia usług, art. 56 i nast. TFUE

Swoboda świadczenia usług ustanawia zakaz stosowania przez państwa członkowskie środków ograniczających transgraniczne świadczenie lub korzystanie z usług w rozumieniu art. 57 TFUE („Wszystkie świadczenia, które [są] wykonywane zwykle za wynagrodzeniem.”).

Transgraniczne usługi użyteczności publicznej mogą, ale nie muszą, być objęte zakresem ochrony swobody świadczenia usług. Czysto krajowe usługi użyteczności publicznej nie są nimi ze względu na brak elementu transgranicznego.

Środki ograniczające mogą być jednak uzasadnione, jeżeli zostały przyjęte ze względu na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne lub zdrowie publiczne i są współmierne.

Obecnie jest to prawdopodobnie istotny element weryfikacji, np. w przypadku ograniczeń związanych z pandemią (świadectwo szczepienia, obowiązkowe testy, zakazy) na transgraniczne korzystanie z usług użyteczności publicznej (jak np. baseny, środki transportu itp.).

b) Prawo o pomocy publicznej, art. 106 i nast. TFUE

Prawo UE w zakresie pomocy publicznej ma na celu ochronę rynku wewnętrznego przed zakłóceniami konkurencji spowodowanymi przez świadczenia państwa na rzecz przedsiębiorstw, zakazując takiej pomocy co do zasady (por. art. 107 TFUE).

Pojęcie pomocy państwa jest zasadniczo szeroko zdefiniowane, tak że przede wszystkim obejmuje wszelkie uprzywilejowane traktowanie przedsiębiorstw, które świadczą usługi w interesie ogólnym w ramach konkurencji. Pojęcie przedsiębiorstwa jest również szeroko zdefiniowane; obejmuje ono w zasadzie każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, niezależnie od jego formy prawnej i sposobu finansowania; nie jest również wymagany zamiar osiągnięcia zysku (tzw. funkcjonalne pojęcie przedsiębiorstwa). Pojęcie to nie obejmuje wykonywania uprawnień władczych. Interpretacja tych terminów jest autonomiczna w ramach prawa Unii, tzn. bez uwzględnienia prawa i jurysdykcji Państw Członkowskich.

Dla firm, które świadczą usługi poza konkurencją, prawo UE dotyczące pomocy publicznej nie ma zastosowania od samego początku. W przypadku przedsiębiorstw świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym obowiązuje zasada art. 106 ust. 2 TFUE, zgodnie z którą reguły traktatowe, w szczególności reguły konkurencji, mają zastosowanie tylko „w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych”. Ponadto „rozwój handlu nie może być naruszony w stopniu pozostającym w sprzeczności z interesami Unii”.

Odpowiedź na pytanie, które usługi są świadczone w ramach rynku, czyli na warunkach rynkowych, a które są świadczone poza rynkiem, czyli na warunkach pozarynkowych, jest jednak w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) tak samo niespójna, jak pytanie o to, czy mamy do czynienia z działalnością w ogólnym interesie gospodarczym oraz pytanie o to, w jakim zakresie stosuje się w tym przypadku przepisy unijnego prawa konkurencji, a więc również trudne do udzielenia odpowiedzi w sposób abstrakcyjny.

W tym względzie jasne jest tylko to, że w przypadku art. 106 ust. 2 TFUE chodzi o teleologicznie ograniczony wyjątek, który zasadniczo należy interpretować restrykcyjnie.

Na przykład system karny, policja, wojsko i szkolnictwo na poziomie podstawowym nie podlegają zastosowaniu unijnego prawa konkurencji w wyniku wykonywania władzy suwerennej. W dziedzinie ubezpieczeń społecznych zależy to od tego, czy system opiera się na zasadzie solidarności i na obowiązkowym członkostwie oraz czy przewiduje świadczenia bezskładkowe i jest pod nadzorem państwa, w którym to przypadku również nie można mówić o działalności gospodarczej.

Zgodnie z orzecznictwem zakres zastosowania art. 106 ust. 2 TFUE obejmuje na przykład państwowe agencje pracy, krajową administrację pocztową i telekomunikacyjną, przedsiębiorstwa wodociągowe i transportowe, o ile są one zobowiązane do świadczenia powszechnych usług publicznych. Mogą to być również porty, lotniska lub transport ratunkowy dla chorych.

W związku z tym należy zbadać indywidualnie, na podstawie konkretnego rodzaju usług użyteczności publicznej oraz rodzaju świadczenia i organizacji, w jakim stopniu dany przypadek podlega przepisom art. 101 i następnym, a w szczególności wyjątkowi z art. 106 ust. 2 TFUE.

c) Prawo zamówień publicznych (UE)

Prawo zamówień publicznych (UE) ma znaczenie we wszystkich przypadkach, w których instytucje publiczne nabywają towary lub usługi. Celem regulacji jest zapewnienie ekonomicznego zaopatrzenia przy jednoczesnym poszanowaniu konkurencji. Prawo zamówień publicznych ma również znaczenie przy udzielaniu koncesji na korzystanie z dóbr publicznych.

W zakresie usług użyteczności publicznej prawo zamówień publicznych ma szczególne znaczenie w przypadku usług sprywatyzowanych, tzn. gdy państwo lub samorządy nabywają usługi w zakresie usług użyteczności publicznej od (prywatnych) osób trzecich. Jeżeli państwo lub samorządy świadczą usługi bezpośrednio same (tzw. zamówienia „in-house”) lub poprzez własne firmy, obowiązują postanowienia wyjątkowe.

Podstawę prawną stanowią dyrektywy 2014/24/WE i 2004/25/WE wydane na podstawie art. 114 TFUE oraz ich krajowe transpozycje, na przykład w §§ 97 i następnym ustawy o przeciwdziałaniu ograniczeniom konkurencji (GWB). Również tutaj nie ma ogólnego wyjątku dla usług użyteczności publicznej, a jedynie ogólne regulacje, takie jak wartości progowe (§ 106 GWB) oraz

wyjątki w § 108 i 109 GWB. W szczególności postanowienia § 108 są istotne dla współpracy publiczno-publicznej i muszą być badane w każdym przypadku osobno. Poniżej wartości progowych obowiązują przepisy tzw. prawa zamówień budżetowych.

d) Prawo antymonopolowe

Unijne prawo antymonopolowe jest uregulowane w art. 101 f TFUE i zgodnie z tym, co powiedziano powyżej o prawie pomocy publicznej, nie ma zastosowania do usług nierynkowych i tylko w ograniczonym stopniu dotyczy usług w ogólnym interesie gospodarczym.

O ile państwo działa samo – a nie na podstawie funkcjonalnej koncepcji przedsiębiorstwa – dokonywanie przezeń nabycia nie podlegają prawu antymonopolowemu.

e) Wnioski cząstkowe dotyczące ram prawnych UE

W prawie UE nie ma pojęcia bezpośrednio odpowiadającego niemieckiemu pojęciu usług użyteczności publicznej. Prawo UE ma również inną strukturę regulacyjną – zorientowaną przede wszystkim na rynek wewnętrzny – i dlatego nie posiada wyjątków sektorowych porównywalnych z prawem niemieckim. Szczególnie w zakresie usług użyteczności publicznej prowadzi to do nieciągłości systemu i skomplikowanych badań poszczególnych przypadków, które w przypadku transgranicznych usług użyteczności publicznej są wielokrotnie i mogą stanowić przeszkodę, która nie uniemożliwi rozwoju transgranicznych usług użyteczności publicznej, może go jednak utrudnić lub opóźnić.

3. Transgraniczne usługi użyteczności publicznej w krajowych ramach prawnych

Krajowe ramy prawne dla transgranicznych usług użyteczności publicznej wynikają z krajowych ram konstytucyjnych, które z jednej strony definiują usługi użyteczności publicznej, a z drugiej strony również z ram prawnych współpracy transgranicznej i zwykłych ustaw wypełniających te obszary.

a) Prawo konstytucyjne

aa) Niemcy

Ramy konstytucyjne transgranicznych usług użyteczności publicznej dla samorządów lokalnych wynikają, jak już wspomniano, z art. 28 ust. 2 Ustawy Zasadniczej, który definiuje usługi użyteczności publicznej jako sprawę o znaczeniu dla społeczności lokalnej i tym samym poddaje je gwarancji samorządu terytorialnego. Charakterystyczną cechą gwarancji samorządu terytorialnego w niemieckim prawie konstytucyjnym jest tzw. wszechobejmująca kompetencja wspólnoty lokalnej we wszystkich sprawach. Do uznanych zadań gminnej sfery działania w zakresie usług użyteczności publicznej należy na przykład zaopatrzenie ludności w energię i wodę, tworzenie i utrzymywanie lokalnych środków transportu lub lokalne wspieranie gospodarki, kultury i sportu. Częścią wszechogarniającej kompetencji jest również podejmowanie nowych, wcześniej nieobsadzonych zadań, na przykład w zakresie partnerstwa miast, radia lokalnego lub w zakresie Internetu i telekomunikacji. Działalność gospodarcza gmin jest również zasadniczo objęta gwarancją samorządu terytorialnego, ale tylko w zakresie, w jakim służy celom publicznym gmin.

Tak zwana „samorządowa polityka zagraniczna” jest również zasadniczo objęta gwarancją samorządu w art. 28 ust. 2 Ustawy Zasadniczej i tym samym jest konstytucyjnie dopuszczalna w granicach prawnych, które zostaną przedstawione poniżej.

Ponadto władze federalne posiadają odrębne kompetencje ustawodawcze w celu stworzenia równych warunków życia w dziedzinach wymienionych w art. 72 ust. 2 Ustawy Zasadniczej, które mogą obejmować również dziedziny usług użyteczności publicznej.

Konstytucyjne ramy współpracy transgranicznej określa zasadniczo art. 24 Ustawy Zasadniczej, który przewiduje możliwość przekazania uprawnień władczych instytucjom międzypaństwowym (art. 24 ust. 1 Ustawy Zasadniczej) lub instytucjom sąsiedztwa transgranicznego (art. 24 ust. 1a Ustawy Zasadniczej) i tym samym stanowi otwarcie niemieckiego systemu prawnego, a z perspektywy prawa międzynarodowego akt permissywny (patrz wyżej).

Uregulowania te stwarzają początkowo efekt blokujący dla współpracy transgranicznej na poziomie gminy w ramach gminnej polityki zagranicznej (patrz wyżej): Przeniesienie uprawnień władczych zawsze wymaga udziału właściwego organu na podstawie krajowego prawa konstytucyjnego.

Definicja uprawnień władczych jest jednak w szczegółach kontrowersyjna: w interpretacji zawężającej, za którą opowiada się również Federalny Trybunał Konstytucyjny (BVerfG), pojęcie to charakteryzuje się „działalnością władczą ustanowioną przez akty prawne i wykonywaną przez akty prawne”, tj. uprawnieniem obcego suwerena do wkraczania na teren obywateli państwa. W interpretacji rozszerzającej – również w orzecznictwie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego – przeniesienie praw suwerennych nie zawsze występuje tylko wtedy, „gdy instytucja międzypaństwowa otrzymuje bezpośrednie uprawnienie do interwencji wobec jednostki”. Decydujące jest raczej to, że „wyłączne uprawnienie o charakterze władczym, które wcześniej istniało faktycznie lub było prawnie możliwe, zostaje wycofane na rzecz obcej władzy państwowej”.

Jeżeli więc transgraniczne usługi użyteczności publicznej mają być związane z przekazaniem lub transgranicznym wykonywaniem uprawnień władczych (co można sobie wyobrazić np. w przypadku transgranicznych usług ratunkowych), wymagany jest akt zezwolenia w prawie międzynarodowym odpowiadający ramom artykułu 24 Ustawy Zasadniczej, zazwyczaj w formie umowy międzynarodowej.

bb) Ramy konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej

Polska Konstytucja również ustanawia silną pozycję „samorządu terytorialnego” (Art. 163 i nast.). Zgodnie z art. 164, gminy „wykonują wszystkie zadania samorządu terytorialnego, które nie są zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.” Art. 166 zawiera definicję porównywalną do

usług komunalnych użyteczności publicznej („zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej”) i przypisuje te zadania samorządom jako ich własne obowiązki.

Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9); art. 88 i następne zawierają przepisy o włączeniu traktatów międzynarodowych do prawa krajowego.

Polska Konstytucja nie zawiera jednak osobnego artykułu otwierającego, porównywalnego z art. 24 GG.

Oznacza to, że kompetencje do zawierania umów o współpracy transgranicznej pozostają konstytucyjnie na centralnym szczeblu państwowym i nie zostały przekazane władzom regionalnym.

Z silnej pozycji samorządu terytorialnego wynika jednak również, że wyrażona decyzja centralnego szczebla państwowego jest wymagana tylko wtedy, gdy chodzi o zadania o charakterze władcym lub zadania, które zostały przekazane innemu organowi samorządu terytorialnego przez ustawę lub organ państwowy.

Dla obszaru transgranicznych usług użyteczności publicznej oznacza to jednak również, że wiele dziedzin, np. w ochronie zdrowia lub w zakresie współpracy służb ratowniczych czy zadań policyjnych, musi być nadal przekazywanych przez władze centralne.

b) Ramy prawne dla transgranicznych usług użyteczności publicznej regulowane ustawami zwykłymi

Wychodząc z przedstawionych powyżej ram konstytucyjnych, możliwości świadczenia transgranicznych usług użyteczności publicznej zależą od odpowiednich ram prawnych w ramach ustaw zwykłych, które je kształtują. Należy tu wziąć pod uwagę dwa obszary: Z jednej strony (krajowe) regulacje prawne dotyczące kompetencji i odpowiedzialności, które przydzielają i ograniczają pewne obszary usług użyteczności publicznej określonym posiadaczom kompetencji (na przykład poprzez ograniczenie komunalnej działalności gospodarczej, jak w § 102 GemO BW lub §§ 91 i nast. BbgKVerf), a z drugiej strony odpowiednie sektorowe prawne warunki ramowe, które współdecydują o wymaganiach dotyczących treści dla transgranicznych usług użyteczności publicznej.

Godny uwagi jest tu przepis § 2 ust. 2 Konstytucji Komunalnej Brandenburgii {BbgKVerf}, który zawiera szczegółowy opis zadań społeczności lokalnej i w ten sposób ilustruje samorządową część świadczenia usług użyteczności publicznej w sposób wzorcowy.

W celu dokonania pobieżnego przeglądu, jako przykłady z szerokiego spektrum usług użyteczności publicznej należy wskazać odpowiednie regulacje dotyczące służb ratowniczych, prawa w zakresie zdrowia publicznego lub edukacji.

aa) Transgraniczne ratownictwo medyczne

Obszar usług ratowniczych jako element świadczenia przez państwo usług w interesie ogólnym nie jest ujęty w wykazie § 2 ust. 2 BbgKVerf – w tym przypadku obowiązuje brandenburska ustawa o służbach ratownictwa medycznego w kraju związkowym Brandenburgia.

Umowa ramowa między Republiką Federalną Niemiec a Rzeczpospolitą Polską o współpracy transgranicznej w zakresie ratownictwa medycznego opiera się na regulacji w formie umowy międzypaństwowej. Art. 4 umowy wyraźnie upoważnia kraje związkowe, jak również powiaty ziemskie i grodzkie oraz województwa położone w pobliżu granicy do zawierania umów o współpracy na podstawie tej umowy.

W szczegółach można się tu odnieść do prezentacji dotyczącej kwestii prawnych transgranicznego rozmieszczenia służb ratownictwa medycznego. To studium odnosi się do granicy polsko-niemieckiej.

Na podstawie umowy ramowej o polsko-niemieckiej współpracy służb ratowniczych powiaty MOL, LOS, SPN, miasto na prawach powiatu FFO i województwo lubuskie zawarły 30 sierpnia 2021 r. umowę o współpracy transgranicznych służb ratownictwa medycznego, która przyznaje niemieckim i polskim służbom ratownictwa medycznego takie same prawa specjalne i prawa drogi w kraju sąsiednim, jak ich własnym służbom. W tym kontekście uregulowano również odpowiedzialność w razie wypadku.

Odpowiednia umowa została zawarta 10 lutego 2009 r. pomiędzy Alzacją i Badenią-Wirtembergią oraz, na mocy umowy dodatkowej, również z Nadrenią-Palatynatem, przy czym tam na podstawie umowy ramowej z dnia 22 lipca 2005 roku pomiędzy rządem francuskim a rządem Republiki Federalnej Niemiec.

Z prawnego punktu widzenia wartość dodana tych umów polega na wyraźnym umożliwieniu takich wdrożeń, jak również na zgodnym wyjaśnieniu charakterystycznych kwestii prawnych pojawiających się w tym kontekście przy pomocy zasady terytorialności w prawie międzynarodowym i równości odpowiednich usługodawców z kraju sąsiedniego, przewidzianych w prawie UE.

bb) Transgraniczna współpraca w dziedzinie zdrowia

Wyobrażalny obszar transgranicznej współpracy w dziedzinie zdrowia jest naprawdę szeroki. Począwszy od obszaru lepszej koordynacji współpracy między organami ochrony zdrowia (poprzez wymianę danych (w czasie rzeczywistym), np. o obłożeniu łóżek, transgraniczne śledzenie kontaktów), poprzez transgraniczne biura refundacyjne, aż po zintegrowane transgraniczne świadczenie usług zdrowotnych w zakresie opieki stacjonarnej lub ambulatoryjnej (prowadzenie wspólnego szpitala, jak np. w Cerdanya). W dużej mierze jest to zadanie państwowe, a nie municypalne, w zakresie publicznej opieki zdrowotnej.

Już w odniesieniu do danych dotyczących zdrowia, istotnych dla współpracy, należy rozróżnić dane dotyczące infrastruktury zdrowotnej (np. liczba łóżek intensywnej opieki medycznej/wolnych łóżek intensywnej opieki medycznej, respiratorów itp.) od danych osobowych, takich jak indywidualne dane medyczne (dane pacjentów, wyniki badań itp.). W przypadku tych ostatnich w UE zasadniczo obowiązuje Ogólne Rozporządzenie o Ochronie Danych (RODO), natomiast w przypadku danych dotyczących infrastruktury zdrowotnej, w związku z odmienną strukturą, zastosowanie ma wiele różnych podstaw prawnych.

Świadczenie usług zdrowotnych w krajowych systemach opieki zdrowotnej (szpitale, placówki świadczące usługi ambulatoryjne) jest tak samo zróżnicowane jak poszczególne systemy ubezpieczeń zdrowotnych.

Ostatecznie, jako odzwierciedlenie różnych struktur państwowych, systemy ochrony zdrowia w Niemczech i w Polsce są również zorganizowane w zasadniczo różny sposób.

Pozostaje nam więc wniosek cząstkowy: złożona sytuacja transgraniczna w zakresie współpracy w dziedzinie zdrowia opiera się przede wszystkim na kształtowaniu rzeczywistych warunków ramowych właściwych dla systemów państwowych obu krajów.

Te rzeczywiste warunki ramowe można wywieść z (konstytucyjnych) regulacji prawnych, ale w praktycznej współpracy transgranicznej prowadzą one już do opisanej wysokiej złożoności pola współpracy (np. w organizacji współpracy, poszukiwaniu homologicznego partnera). Do tego dochodzą klasyczne dla współpracy transgranicznej aspekty różnic międzykulturowych między Niemcami i Polską z jednej strony oraz typowe elementy zarządzania transgranicznego z drugiej.

Opinia prawna „Ekspertyza dotycząca uregulowań prawnych w zakresie transgranicznego korzystania z usług zdrowotnych na przykładzie badań przesiewowych dla dzieci w Europa-Mieście Görlitz/Zgorzelec” pokazuje złożone współdziałanie norm w zakresie korzystania z usług zdrowotnych.

W świetle doświadczeń z pandemii można stwierdzić, że wspólna transgraniczna koordynacja i tworzenie sieci współpracy ma ogromne znaczenie, szczególnie w sektorze zdrowia. Ważnym krokiem milowym mogłoby być utworzenie transgranicznego biura koordynacyjnego z oddelegowanym personelem z odpowiednich podmiotów odpowiedzialnych w danym kraju, szczególnie z zakresu ratownictwa medycznego, infrastruktury usługodawców (intensywna opieka medyczna) i kas chorych, ewentualnie w połączeniu z komponentem na szkolenia i studia transgraniczne. TRISAN z pogranicza niemiecko-francuskiego może służyć jako punkt wyjścia do dalszego rozwoju.

cc) Edukacja transgraniczna

W dziedzinie edukacji i kształcenia w niemieckim systemie prawnym odpowiedzialność spoczywa przede wszystkim na krajach związkowych (z częściowymi elementami VIII księgi kodeksu socjalnego, np. prawo do wczesnego wspomagania dzieci zgodnie z § 24 VIII księgi kodeksu socjalnego); ramy prawne wyznacza tutaj obszar opieki nad małymi dziećmi aż do rozpoczęcia nauki w szkole, który zasadniczo należy przypisać szczeblowi gminnemu, oraz rozdzielenie w ramach prawa szkolnego władz szkolnych od finansowania i zapewniania nauczycieli przez kraje związkowe. Obszary wykraczające poza ten zakres należą z reguły do kompetencji gmin.

c) Potencjały i przeszkody prawne – zarazem wniosek cząstkowy

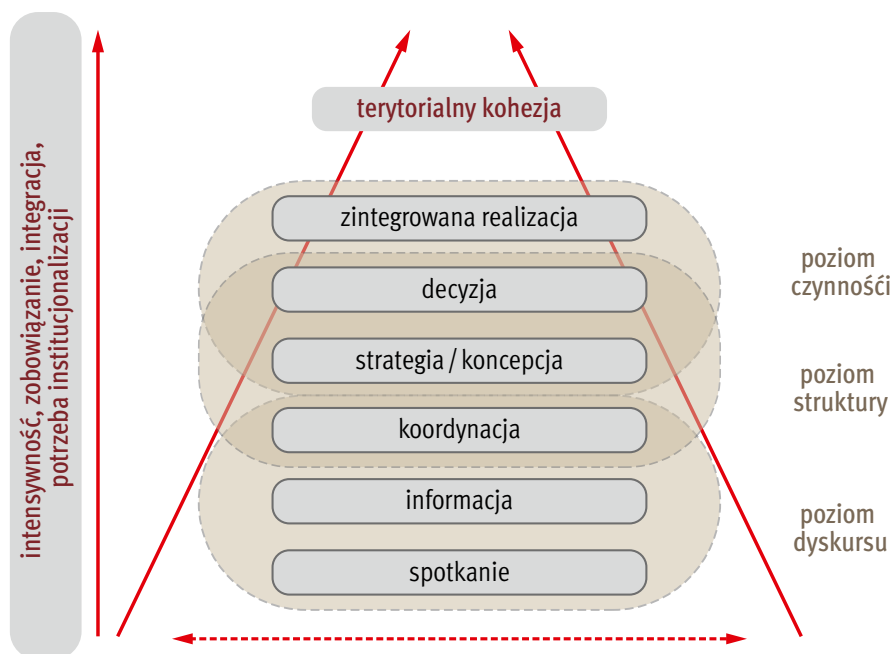
Transgraniczne usługi użyteczności publicznej mają znaczny potencjał, szczególnie na obszarach wiejskich, ale także w bardziej zurbanizowanych regionach przygranicznych: tam, gdzie usługi użyteczności publicznej były niewystarczające ze względu na położenie przygraniczne, współpraca transgraniczna może rozwinąć wspólne usługi użyteczności publicznej (jako przykład może posłużyć hiszpańsko-francuski projekt szpitala w Cerdanya); tam, gdzie ze względu na położenie przygraniczne istnieją dublujące się struktury, można je zredukować do bardziej efektywnego świadczenia usług użyteczności publicznej lub rozwinąć pod względem merytorycznym dzięki współpracy transgranicznej.

Zakładając odpowiednią wolę polityczną do współpracy transgranicznej, partnerzy mają do dyspozycji różne poziomy współpracy transgranicznej (Beck 2009, str. 21–47).

Przeszkody wynikają w praktyce nie tylko z różnie ukształtowanej woli politycznej współpracy w określonych dziedzinach, ale także z finansowych warunków ramowych, które można uczynić bardziej korzystnymi poprzez wykorzystanie odpowiednich środków finansowych, ale także z przeszkód międzykulturowych i najzwyczajniej językowych.

Różne ramy prawne są również czynnikiem zwiększającym złożoność, a poprzez to hamującym. Zintegrowana, wspólna realizacja zadań wymaga z reguły odpowiedniej podstawy w umowach między państwami ze względu na prawo międzynarodowe. Z prawnego punktu widzenia różne podziały kompetencji i odpowiedzialności, szczególnie w zakresie usług użyteczności publicznej, a także rozbieżne koncepcje zakresu stanowią przeszkody na krajowym poziomie prawnym. Ponadto koncepcja przepisów szczególnych lub klauzul eksperymentalnych dla realizacji projektów transgranicznych (jak np. art. 13 ust. 2 Traktatu z Akwizgranu) jest regularnie przedmiotem dyskusji politycznej lub naukowej, nie tylko w zakresie usług użyteczności publicznej, ale nie znalazła się jeszcze w licznych ustawach sektorowych.

Poziomy funkcjonalne współpracy transgranicznej



Źródło: Beck, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Gegenstand interdisziplinärer Forschung – zur Konturierung eines wissenschaftlichen Arbeitsprogramms/La coopération transfrontalière, objet de recherche interdisciplinaire: Quelques réflexions sur un programme de travail scientifique, in: Birte Wassenberg (Hrsg.), Grenzüberschreitende Zusammenarbeit erforschen und leben (Volume 1): Les régions frontalières françaises, Steiner Verlag, 2009, S. 21-47

4. Instrumenty prawne dotyczące organizacji transgranicznych usług użyteczności publicznej

Po przedstawieniu warunków ramowych transgranicznych usług użyteczności publicznej w świetle prawa międzynarodowego i unijnego, jak również w świetle krajowego prawa konstytucyjnego i ustawodawstwa sektorowego, zostaną teraz objaśnione niektóre instrumenty i formy prawne służące organizacji transgranicznych usług użyteczności publicznej.

Podobnie jak w przypadku ram prawnych, formy prawne można skategoryzować według systemu prawnego, z którego pochodzą, na prawo międzynarodowe, prawo UE, krajowe formy prawne, jak również formy z własną osobowością prawną lub bez niej oraz formy prawa publicznego lub prywatnego.

Charakterystyczna dla wyboru odpowiedniej formy prawnej jest zasada „forma podąża za funkcją”, zgodnie z którą wybór formy prawnej powinien być zorientowany na zadania dla niej przeznaczone.

Należy przy tym zauważyć, że każde publicznoprawne w znaczeniu suwerenności przeniesienie zadań wymaga ostatecznie zezwolenia w rozumieniu prawa międzynarodowego w formie umowy międzypaństwowej; zezwolenie takie nie jest wykluczone również w przypadku zadań czysto suwerennych i jest zalecane ze względu na bezpieczeństwo prawne w przypadku braku pewności co do występowania przeniesienia praw suwerennych w szerokim znaczeniu i przejrzystości.

Kolejnymi centralnymi kwestiami przy określaniu idealnej formy prawnej są: kwestia prawnie obowiązkowych i politycznie wymaganych członków formy prawnej – członkostwo nie może być wykluczone dla tych grup – jak również kwestia finansowania (daniny publicznoprawne, składki członkowskie, finansowanie przez osoby trzecie lub samofinansowanie) oraz zapewnienie personelu (personel własny lub oddelegowany).

Wobec coraz bardziej zróżnicowanego krajobrazu instytucji transgranicznych, spowodowanego programami finansowania, możliwość włączenia nowych zadań do istniejących instytucji transgranicznych lub transgraniczna realizacja nowego zadania przez jednego z partnerów narodowych stanowi opcję ograniczenia mnożenia się instytucji.

Zasadniczo możliwe są następujące formy prawne: na poziomie prawnym UE EUWT oparte na rozporządzeniu o EUWT byłoby możliwą formą prawną, pod warunkiem, że członkami EUWT byłiby wyłącznie partnerzy prawa publicznego, jak również przedsiębiorstwa publiczne, przedsiębiorstwa, którym powierzono świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym oraz ich związki (art. 3 ust. 1 rozporządzenia o EUWT). Art. 7 ust. 4 rozporządzenia o EUWT wyklucza jednak „uprawnień przyznanych na mocy prawa publicznego lub obowiązków, których celem jest ochrona ogólnych interesów państwa lub ochrona ogólnych interesów innych organów publicznych, takich jak uprawnienia policyjne i regulacyjne, wymiar sprawiedliwości i polityka zagraniczna.”

Jako przykład z pogranicza polsko-niemieckiego może tu służyć EUWT Geopark Łuk Mużakowa, z pogranicza niemiecko-francuskiego np. EUWT Saar-Moselle, Eurodystrykt PAMINA lub Eurodystrykt Strasburg-Ortenau.

Niezależnie od tego państwa mogą również tworzyć odpowiednie instytucje na szczeblu międzypaństwowym i przekazywać im niezbędne kompetencje.

Ponadto partnerzy mają do dyspozycji różne krajowe formy prawne prawa publicznego (jak np. stowarzyszenia celowe) lub prywatnego (jak np. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością typu non-profit, fundacje lub stowarzyszenia), o ile pozwalają one na przystąpienie innych państw. Można sobie wyobrazić na przykład rodzaj stowarzyszenia wspierającego w ramach prawa prywatnego, które służyłoby jako struktura parasolowa dla wspólnej realizacji zadań przez właściwe organy krajowe w formie wspólnej jednostki roboczej złożonej z oddelegowanych pracowników.

Najlepiej, aby taka struktura parasolowa wywodziła się z systemu prawnego, w którego obszarze zastosowania zadania są wspólnie realizowane, aby uniknąć dodatkowych naruszeń prawa.

Odnosnie do kwestii, w jaki sposób takie formy współpracy mogą być ustalone wspólnie w ramach prawa procesowego, z prawnego punktu widzenia należy przede wszystkim wskazać, że z prawnego punktu widzenia współpraca jest możliwa w największym możliwym zakresie na podstawie umowy międzynarodowej. Czynnikiem ograniczającym w wielu przypadkach jest wola polityczna, która nie jest jednakowo wyrazista, jak również silnie niejednorodne struktury administracyjne. Z perspektywy Górnego Renu można założyć, że zewnętrzne „wydarzenia wyzwalające” mogą przyspieszyć odpowiedni rozwój, pod warunkiem, że zostaną przeprowadzone odpowiednie prace sieciowe i przygotowawcze. Finansowane przez INTERREG wspólne instytucje koordynacyjne dla określonych obszarów polityki współpracy w zakresie usług użyteczności publicznej (jak np. finansowane przez INTERREG instytucje współpracy i tworzenia sieci TRISAN lub TRION) mogłyby być pierwszym krokiem w tym kierunku.

Z punktu widzenia obywateli, docelową strukturą, do której warto dążyć, byłaby transgraniczna agencja „one-stop” w rozumieniu koncepcji otwartej administracji dla poszczególnych dziedzin transgranicznych usług użyteczności publicznej.

IV. Euroregiony jako wyobrażalna forma prawna i alternatywy

Cztery euroregiony na granicy polsko-niemieckiej, w tym Euroregion Pro Europa Viadrina i Euroregion POMERANIA, są obecnie instytucją transgraniczną opartą na umowie transgranicznej poniżej poziomu traktatu państwowego bez własnej osobowości prawnej, której polscy i niemieccy członkowie są zgrupowani w odpowiednich krajowych formach prawnych, na przykład w formie stowarzyszeń, które pełnią rolę organów prowadzących euroregiony.

Zadania o znaczeniu ogólnym nie mogą więc być przejmowane przez same euroregiony, lecz co najwyżej przez oddelegowanych pracowników, którzy w dalszym ciągu działają jako część administracji organu prowadzącego.

W zależności od zakresu przekazywania zadań i ich jakości w aspekcie suwerenności, euroregion mógłby z pewnością służyć jako „organizacja parasolowa” dla pracowników oddelegowanych w tym celu przez właściwe urzędy.

Również w tym celu sensowne byłoby nadanie organizacji parasolowej własnej osobowości prawnej, aby uprościć wymagane w tym celu procedury administracyjne – ewentualnie odpowiednie zadania mógłby wykonywać jeden z dotychczasowych partnerów w roli lidera.

Ze względu na to, że poszczególne euroregiony nie obejmują całej granicy polsko-niemieckiej i że kompleksowe rozwiązanie mogłoby być przydatne dla pewnych zadań o znaczeniu ogólnym, w szczególności wykraczających poza poziom gminy (np. w zakresie służb ratownictwa medycznego), właściwe byłoby podejście nadrzędne dla całego regionu przygranicznego.

Alternatywnie, podejście oddolne może również przynieść efektywne rozwiązania, na przykład w obszarach usług użyteczności publicznej o silnym charakterze lokalnym, takich jak lokalne sieci ciepłownicze lub zaopatrzenie

w wodę pitną – tutaj można wykorzystać bezpośrednio porozumienia międzygminne pomiędzy niemieckimi i polskimi gminami, jak również utworzone w tym celu instytucje z własną osobowością prawną.

Komisja międzyrządowa powołana na podstawie polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r. mogłaby być parasolem ochronnym w świetle prawa międzynarodowego. Ponadto obowiązuje polsko-niemiecka umowa o ratownictwie medycznym (patrz wyżej), która np. zasadniczo umożliwiłaby tworzenie transgranicznych stacji ratownictwa medycznego. Szczegółowe informacje na ten temat, a w szczególności na temat przedmiotowych praw specjalnych, znajdują Państwo w „Opinii prawnej w sprawie budowy i eksploatacji polsko-niemieckiej stacji pogotowia ratunkowego” przedstawionej 15 czerwca 2021 r.

V. Konkluzja

Jak opisano powyżej, transgraniczne usługi użyteczności publicznej mają znaczny potencjał zarówno w wiejskich regionach przygranicznych, jak i w regionach przygranicznych o charakterze zurbanizowanym.

Obok przeszkód politycznych, finansowych, międzykulturowych lub językowych, przeszkodą w wykorzystaniu tego potencjału są przede wszystkim niejednolite i bardzo złożone techniczne warunki ramowe na poziomie prawa krajowego.

Widać to wyraźnie na przykładzie zarysowanych powyżej obszarów.

Rozwiązaniem merytorycznym mogłyby być – oprócz rozwiązania traktatowego, w którym zadania i odpowiedzialność zostałyby przekazane wspólnemu organowi – również klauzule o transgranicznym otwarciu lub eksperymentacyjne w różnych sektorowych ustawach ramowych na poziomie krajowym, jak przewiduje art. 13 ust. 2 Traktatu z Akwizgranu między Niemcami a Francją, lub mechanizm na poziomie europejskim, na przykład na podstawie projektu rozporządzenia o europejskim mechanizmie transgranicznym. Oba elementy nie mogły jeszcze wykazać swojej skuteczności w praktyce z powodu braku zgodnej, zdecydowanej woli politycznej.

W związku z tym, z uwagi na kompetencje, które zasadniczo pozostają w gestii obu państw członkowskich, pozostaje przede wszystkim rozwiązanie traktatowe, które jednak musiałoby być również przygotowane na rezygnację z praw suwerennych w celu poprawy transgranicznych usług użyteczności publicznej.

Oprócz formy EUWT zgodnie z prawem europejskim, partnerzy mają do dyspozycji wsparcie instytucjonalne i struktury koordynacyjne z krajowych systemów prawnych, jak również alternatywę skoordynowanej realizacji za-

dań w jednym miejscu przez pracowników oddelegowanych przez właściwe organy.

Dzięki różnym programom finansowania UE, zwłaszcza EFS lub EFRR, z których wywodzi się również program INTERREG, do dyspozycji są również interesujące zachęty finansowe do zajmowania się transgranicznymi usługami użyteczności publicznej.

Niebezpieczeństwu mnożenia instytucji związanemu z programami finansowania należy przeciwdziałać poprzez wspólnie opracowany i nadrzędny schemat rozwoju.

Ogólnie rzecz biorąc, za ekspertyzą prawną, koordynacja współpracy w jednej wspólnej formie prawnej i ze wspólnego miejsca wydaje się sensowna w celu poprawy transgranicznego świadczenia usług użyteczności publicznej. Szczególnie regiony przygraniczne mają tu naturalny potencjał w postaci byłych budynków służb celnych lub podobnych obiektów.

Der Bereich der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge ist eines der zentralen Potentialfelder in der Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Grenzüberschreitende Daseinsvorsorge kann ein wesentliches Element zur Verbesserung der Lebensverhältnisse in Grenzregionen sein.

Bei der Umsetzung von Projekten im diesem Bereich sind – sofern der politische Wille hierfür vorhanden ist – erhebliche rechtliche Hürden zu überwinden: Zwar existieren passend ausgerichtete europäische Fördermittelprogramme als Anreiz, andererseits scheinen die europarechtlichen und nationalrechtlichen Rahmenbedingungen vielfach hochgradig komplex und können auch mit europarechtlichen Instrumenten, etwa dem Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), kaum überwunden werden.

Der vorliegende Text analysiert am Beispiel der deutsch-polnischen die rechtlichen Schwierigkeiten, aber auch die Möglichkeiten zur Umsetzung grenzüberschreitender Projekte in diesem Bereich.

Obszar transgranicznych usług użyteczności publicznej jest jednym z głównych potencjalnych obszarów współpracy transgranicznej. Transgraniczne usługi użyteczności publicznej mogą być istotnym elementem poprawy warunków życia w regionach przygranicznych.

Wdrażając projekty w tym obszarze, należy pokonać znaczne przeszkody prawne - pod warunkiem, że istnieje wola polityczna: Chociaż istnieją odpowiednio ukierunkowane europejskie programy finansowania jako zachęta, z drugiej strony warunki ramowe wynikające z prawa europejskiego i krajowego często wydają się bardzo złożone i trudno je pokonać nawet za pomocą instrumentów prawa europejskiego, takich jak Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT).

Niniejszy tekst analizuje trudności prawne, ale także możliwości realizacji projektów transgranicznych w tym obszarze, na przykładzie polsko-niemieckim.

Online



KWi

Kommunal-
wissenschaftliches
Institut