

## Administrative Zusammenarbeit zur Umsetzung eines bilateralen IKZM in der deutsch-polnischen Odermündungsregion



**Autoren:**  
Gerold Janssen & Sylwia Czarnecka-Zawada





*IKZM-Oder Berichte*  
*17 (2005)*

Administrative Zusammenarbeit  
zur Umsetzung eines bilateralen IKZM  
in der deutsch-polnischen Odermündungsregion

Empfehlungen zur Ausgestaltung öffentlich-rechtlicher Instrumente  
in grenzüberschreitender Dimension

von

**Gerold Janssen und Sylwia Czarnecka-Zawada**

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. (IÖR)  
Weberplatz 1, 01217 Dresden

Dresden, Juli 2005

## Impressum

Die IKZM-Oder Berichte erscheinen in unregelmäßiger Folge. Sie enthalten Ergebnisse des Projektes IKZM-Oder und der Regionalen Agenda 21 "Stettiner Haff – Region zweier Nationen" sowie Arbeiten mit Bezug zur Odermündungsregion. Die Berichte erscheinen in der Regel ausschließlich als abrufbare und herunterladbare PDF-Files im Internet.



Das Projekt "Forschung für ein Integriertes Küstenzonenmanagement in der Odermündungsregion (IKZM-Oder)" wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung unter der Nummer 03F0403A gefördert.



Die Regionale Agenda 21 "Stettiner Haff – Region zweier Nationen" stellt eine deutsch-polnische Kooperation mit dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung dar. Die regionale Agenda 21 ist Träger des integrierten Küstenzonenmanagements und wird durch das Projekt IKZM-Oder unterstützt.



**Herausgeber der Zeitschrift:**  
Eucc – Die Küsten Union Deutschland e.V.  
Poststr. 6, 18119 Rostock, <http://www.eucc-d.de/de/>  
Dr. G. Schernewski & N. Löser

Für den Inhalt des Berichtes sind die Autoren zuständig.

Die IKZM-Oder Berichte sind abrufbar unter <http://ikzm-oder.de/> und <http://www.agenda21-oder.de/>

**ISSN 1614-5968**

# Inhalt

<b>1. Einleitung</b> .....	<b>7</b>
<b>2. Staatliche Kompetenzen in Deutschland und Polen für die grenzübergreifende Zusammenarbeit</b> .....	<b>8</b>
2.1. Bundesrepublik Deutschland .....	8
2.1.1. Bund .....	8
2.1.2. Länder .....	8
2.1.3. Kommunen und Landkreise .....	9
2.2. Republik Polen .....	11
2.2.1. Regierungsverwaltung .....	11
2.2.2. Regierungsverwaltung in der Woiwodschaft .....	12
2.2.3. Territoriale Selbstverwaltung .....	12
<b>3. Deutsche und polnische Verwaltungskompetenzen mit grenzüberschreitender Relevanz in ausgewählten Sektoren</b> .....	<b>14</b>
3.1. Bundesrepublik Deutschland .....	14
3.1.1. Umweltschutz .....	14
3.1.2. Raumordnung .....	15
3.1.3. Fazit .....	16
3.2. Republik Polen .....	17
3.2.1. Umweltschutz .....	17
3.2.2. Raumbewirtschaftung .....	18
3.2.3. Fazit .....	19
<b>4. Grenzübergreifende Zusammenarbeit der öffentlichen Stellen</b> .....	<b>19</b>
4.1. Europäisches Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften .....	19
4.2. Ausführungsabkommen zum Europäischen Rahmenübereinkommen .....	21
4.3. Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit .....	22
4.4. Euroregionen .....	23
<b>5. Karlsruher Abkommen als Beispiel für die Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit</b> .....	<b>24</b>
5.1. Inhalte des Karlsruher Abkommens .....	24
5.2. Möglichkeit der Einrichtung des grenzüberschreitenden Zweckverbands in Mecklenburg-Vorpommern .....	27
5.3. Möglichkeit der Einrichtung des grenzüberschreitenden Zweckverbands in Polen .....	29
<b>6. Perspektiven der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf EU-Ebene</b> .....	<b>31</b>

6.1.	Rechtsnatur des Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit .....	31
6.2.	Rechtsinstrumente des Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit .....	32
<b>7.</b>	<b>Schlussfolgerungen .....</b>	<b>34</b>
<b>8.</b>	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>35</b>

# 1. Einleitung

Die Erweiterung der Europäischen Union hat ein verstärktes Interesse an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Polen hervorgerufen. Als Mitgliedstaat der EU wird die Rolle Polens als gleichberechtigter Partner gestärkt. Damit wächst auch das Interesse an Kooperationen mit dem Nachbarstaat. Im Rahmen des Integrierten Küstenzonenmanagements (IKZM) ist diese neue Qualität an die Anforderungen der Zusammenarbeit zu berücksichtigen.

In den Grenzräumen treffen neben ungleichen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen Unterschiede in den politisch-administrativen und rechtlichen Rahmenbedingungen aufeinander.<sup>1</sup> Die Realisierung des Integrierten Küstenzonenmanagements in der Odermündungsregion ist auf die Überwindung dieser Differenzen und die Durchführung einer stärkeren Kooperation zwischen den beiden Nachbarländern angewiesen. Eine verstärkte Zusammenarbeit ist zum Beispiel aufgrund grenzüberschreitender Umweltbelastungen, wie der Verschmutzung der Luft und der Gewässer sowie der Beseitigung von Abfällen erforderlich. Aber auch in weiteren Sektoren, die in der EU-Empfehlung zum IKZM (2002/413/EG)<sup>2</sup> aufgeführt werden, wie z.B. Regionalentwicklung, Kulturerbe, Beschäftigung, Bildung etc., ist die Notwendigkeit der Zusammenarbeit durch unterschiedliche Reichweiten der Sachprobleme und der rechtlichen Regelungskompetenzen gerade im grenznahen Gebiet gegeben.

Im vorliegenden Bericht soll aufgezeigt werden, welche Basis für die grenzüberschreitende Kooperation zwischen Deutschland und Polen bereits existiert und welche noch geschaffen werden muss. In den vergangenen Jahren wurden zahlreiche rechtliche Grundlagen – vom Internationalen Recht über Staatsverträge bis hin zur lokalen Ebene durch behördliche Absprachen – zur Erleichterung der Zusammenarbeit geschaffen. Der Beitritt Polens in die EU stellt neue Möglichkeiten zur Verfügung, indem die Kooperation mittels gemeinschaftlicher Grundlagen etabliert werden kann. Darüber hinaus ist zu überprüfen, in welche Richtung die Kooperationsinstrumente entwickelt werden sollen, um ihre Effizienz und effektive Durchsetzbarkeit zu garantieren.

Der vorliegende Bericht wurde auf Grundlage der Bestandaufnahme der IKZM-relevanten Rechts- und Verwaltungsstrukturen von Deutschland und Polen unter Berücksichtigung des internationalen Rechts und des Gemeinschaftsrechts (IKZM-Oder Berichte 5)<sup>3</sup> erarbeitet und leitet aus diesem Empfehlungen für die Ausgestaltung der öffentlich-rechtlichen Instrumente in grenzüberschreitender Dimension zur Umsetzung eines bilateralen IKZM in der Odermündungsregion ab.

Im Folgenden werden die deutschen und polnischen staatlichen Kompetenzen (Kap. 2) und Verwaltungskompetenzen in den Sektoren Umweltschutz und Raumplanung (Kap. 3) dargestellt, die vor dem Hintergrund grenzüberschreitender Kooperationen von besonderer Bedeutung sind.

---

<sup>1</sup> Knippschild/Liebe 2004, Umweltorientiertes Regionalmanagement in Grenzräumen, S. 23.

<sup>2</sup> Empfehlung 2002/413/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.05.2002 zur Umsetzung einer Strategie für ein integriertes Management der Küstengebiete in Europa (ABl. EG Nr. L 148 vom 30.05.2002, S. 24ff.)

<sup>3</sup> Janssen/Czarnecka-Zawada/Konieczny/Vodova 2004.

Im vierten und fünften Kapitel werden die Möglichkeiten grenzüberschreitender Kooperationen, die im Rahmen zwischenstaatlicher Abkommen durchgesetzt werden können, überprüft, wobei neben relevanten internationalen Verträgen insbesondere auf den Grenzüberschreitenden Örtlichen Zweckverband eingegangen wird. Des Weiteren werden Informationen zur praktischen Umsetzung von Kooperationen gegeben.

Der sechste Teil beschäftigt sich ausblickend mit dem aktuellen Vorschlag der Europäischen Kommission bezüglich der Schaffung eines Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit und seine Einsatzmöglichkeiten im Rahmen eines bilateralen IKZM.

## **2. Staatliche Kompetenzen in Deutschland und Polen für die grenzübergreifende Zusammenarbeit**

### **2.1. Bundesrepublik Deutschland**

#### **2.1.1. Bund**

Die Bundesrepublik Deutschland ist als ursprüngliches Völkerrechtssubjekt mit umfassender völkerrechtlicher Vertragsfähigkeit ausgestattet. Innerstaatliche Beschränkungen der Abschlussbefugnis berühren grundsätzlich nur das verfassungsrechtliche Dürfen, nicht jedoch das völkerrechtliche Können.<sup>4</sup> Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist Sache des Bundes (Art. 32 Abs. 1 GG<sup>5</sup>). Die Befugnis, mit auswärtigen Staaten Verträge abzuschließen, gehört zum Kern der auswärtigen Gewalt<sup>6</sup> und ist Bestandteil des Katalogs an Rechten und Pflichten, den das Völkerrecht an die Staatseigenschaft knüpft.<sup>7</sup> Völkerrechtlich vertreten wird die Bundesrepublik Deutschland durch den Bundespräsidenten (Art. 59 Abs. 1 GG). Er schließt im Namen des Bundes die Verträge mit auswärtigen Staaten (Art. 59 Abs. 2 GG).<sup>8</sup>

#### **2.1.2. Länder**

Mecklenburg-Vorpommern hat sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Staatsziel in die Verfassung<sup>9</sup> geschrieben (Art. 11 VerfMV). Bereits kurz nach der Wende haben Mecklenburg-Vorpommern und die damaligen Woiwodschaft Stettin im Zeichen der grenzüberschreitenden umweltpolitischen Zusammenarbeit am 18.11.1991 eine Umweltkommission eingesetzt.

Inwieweit die Bundesländer zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge berechtigt sind, lässt sich im Gegensatz zum Bund nicht allein an Hand des allgemeinen Völkerrechts bestimmen. Erforderlich ist eine Untersuchung der bundesstaatlichen

---

<sup>4</sup> Niedobitek 2001, 179.

<sup>5</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (BGBl. 1949, S. 1) zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.07.2002 (BGBl. I 2002, S. 2863).

<sup>6</sup> Niedobitek 2001, 198.

<sup>7</sup> Niedobitek 2001, 177.

<sup>8</sup> Zur Staatsorganisation allgemein Janssen/Czarnecka-Zawada/Konieczny/Vodova 2004, 21 ff.

<sup>9</sup> Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (VerfMV) vom 23.05.1993 (GVOBl. M-V S. 372), geändert durch Gesetz vom 04.04. 2000 (GVOBl. M-V S. 158).

Kompetenzordnung des Grundgesetzes. Obwohl die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten in der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich Sache des Bundes ist, können die Bundesländer völkerrechtliche Verträge abschließen, wenn sie für die Gesetzgebung zuständig sind und die Bundesregierung ihre Zustimmung erteilt (Art. 32 Abs. 3 GG). Die Länder haben insofern Staatsqualität im staatsrechtlichen Sinn und sind kraft der ihnen durch das Grundgesetz zugewiesenen grenzüberschreitenden Handlungsbefugnisse potentielle Völkerrechtssubjekte. Somit sind sie in beschränktem Umfang zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge befugt.<sup>10</sup>

Nach dem 1992 in das Grundgesetz neu eingefügten Art. 24 Abs. 1a GG<sup>11</sup> können die Länder Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen übertragen. Dieses Recht besteht nicht für Gemeinden, Gemeindeverbände oder Landkreise. Grenznachbarschaftlich heißt, dass ein regionaler Bezug gegeben sein muss, der nicht nur den Wirkungskreis der Einrichtung, sondern auch die möglichen Vertragspartner geographisch auf grenznahe – zumindest in der Regel gemeinsame Staatsgrenze – einschränkt.<sup>12</sup> Auch hier ist die Zustimmung der Bundesregierung erforderlich, um die Wahrung der gesamtstaatlichen Belange der Bundesrepublik durch präventive Bundesaufsicht sicherzustellen. Voraussetzung ist die Zuständigkeit der Länder für die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben. Aus dieser Formulierung ergibt sich, dass die Übertragung von Hoheitsrechten nicht lediglich auf die Legislative beschränkt ist, sondern das gesamte Spektrum der Länderkompetenzen in Betracht kommt.<sup>13</sup>

Als mögliche Anwendungsbereiche einer Übertragung von Hoheitsrechten auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen hat die Bundesregierung seinerzeit das Schul- und Hochschulwesen, das Polizeirecht, sowie die Abfall- und Abwasserbeseitigung vorgeschlagen.<sup>14</sup> Als übertragbare Hoheitsrechte ist an die Befugnis, Gebührenverordnungen zu erlassen und Gebühren einzuziehen, ferner an grenzüberschreitende Pläne in den Bereichen Landesentwicklung, Landschaftsplanung, Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung zu denken.<sup>15</sup>

### 2.1.3. Kommunen und Landkreise

Über das Vorliegen einer völkerrechtlichen Vertragsfähigkeit von Gemeinden besteht kein Konsens.<sup>16</sup> Wenn man sich aber vergegenwärtigt, dass aus der Sicht des Völkerrechts der Unterschied zwischen Gliedstaaten und sonstigen innerstaatlichen Rechtsgemeinschaften nur ein gradueller ist und dass insbesondere der verfassungsrechtliche Staatscharakter von Gliedstaaten auf der völkerrechtlichen Ebene keine Rolle spielt, so wird man die grundsätzliche Möglichkeit der völkerrechtlichen Vertragsfähigkeit von Gemeinden bejahen müssen.<sup>17</sup> Demnach sind die Gemeinden, genauso wie die Länder, befugt völkerrechtliche Verträge abzuschließen, soweit die innerstaatliche Rechtsordnung ihnen diese Befugnis einräumt.

Ohne die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im kommunalen Bereich ausdrücklich zu regeln, lässt das Grundgesetz eine derartige Kooperation grundsätzlich zu.

<sup>10</sup> Brunn/Schmitt-Egner 1998, 119.

<sup>11</sup> 38. Änderungsgesetz vom 21.12.1992 (BGBl. I 1992, S. 2086).

<sup>12</sup> Sachs 2003, 984.

<sup>13</sup> Kotzur 2004, 501.

<sup>14</sup> Empfehlung der Bundesregierung (BT-Drs.: 12/3338, S. 10).

<sup>15</sup> Sachs 2003, 986.

<sup>16</sup> zum Streitstand Niedobitek 2001, 186.

<sup>17</sup> Niedobitek 2001, 187

Wenn im Rahmen der gemeindlichen Zusammenarbeit allerdings Hoheitsrechte auf die Kommunen oder vergleichbare Ebenen in anderen Staaten übertragen werden sollen, bedarf es gemäß Art. 24 Abs. 1a GG einer Mitwirkung des betreffenden Landes wie der Bundesregierung. Nach der mittlerweile ganz herrschenden Meinung sind kommunale Auslandsaktivitäten insoweit rechtlich zulässig, als sie sich als Selbstverwaltungsaufgabe einordnen lassen, sie mithin gemäß Art. 28 Abs. 2 GG „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ darstellen.<sup>18</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat dazu festgestellt, dass zum Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung kein gegenständlich bestimmter oder nach feststehenden Merkmalen bestimmbarer Aufgabenkatalog gehört, wohl aber die Befugnis, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen sind, ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen.<sup>19</sup> Der Begriff der Örtlichkeit beinhaltet keine räumliche Fixierung auf das Gemeindegebiet, sondern dient der Bestimmung der Gemeinschaft, deren Angelegenheiten von der Gemeinde wahrzunehmen sind. Daran ändert sich auch nichts, wenn die Aufgaben dieser Gemeinschaft im Wege der interkommunalen Kooperation erfüllt werden, selbst wenn diese Kooperation grenzüberschreitend erfolgt.<sup>20</sup>

Um Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft handelt es sich regelmäßig bei der Wahrnehmung von Aufgaben kommunaler Daseinsvorsorge, beispielsweise in den Bereichen Kultur, Bildung, Sport, Jugendaustausch, Fremdenverkehr, Energie- und Wasserversorgung, Abfall- und Abwasserbeseitigung, Infrastrukturplanung sowie der Standortförderung und wirtschaftlichen Entwicklung.<sup>21</sup> Somit haben die Kommunen die Möglichkeit in zahlreichen IKZM relevanten Bereichen grenzüberschreitend tätig zu werden. Freilich dürfen die Kommunen und Landkreise in Erfüllung ihrer Aufgaben nicht gegen deutsches Recht verstoßen, sondern müssen insbesondere Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes sowie die Kompetenzordnung des Grundgesetzes beachten. Demzufolge sind Abschlüsse von grenzüberschreitenden öffentlich-rechtlichen Verträgen zwischen Gemeinden nur insoweit möglich, wie sie den Geltungsbereich der deutschen Rechtsordnung nicht verändern und der Kooperationsvertrag auch nicht zu Eingriffen in Individualrechte ermächtigt oder Rechtsschutzmöglichkeiten verkürzt, sondern allein koordinationsrechtliche Regelungen trifft.<sup>22</sup>

Als Grundlage für die grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit scheinen grundsätzlich Länderstaatsverträge ein kompetenzmäßiges und geeignetes Mittel zu sein, da der konkrete Regelungsgegenstand der kommunalen vertraglichen Vereinbarung sachlich regelmäßig in den Kompetenzbereich der Länder fallen wird, aber auch, weil die Kommunen organisatorisch den Ländern eingegliedert sind. Ein solcher Staatsvertrag könnte allgemeine Regelungen für eine Vielzahl von einzelnen Projekten enthalten (Dach- oder Universalstaatsvertrag) oder lediglich ein spezielles Projekt regeln (Individualstaatsvertrag). Die universalstaatsvertragliche Konstruktion würde darüber hinaus flexible Antworten auf das nicht zu unterschätzende Problem verschiedener Zuständigkeitsebenen bei den unterschiedlichen Kooperationspartnern ermöglichen. Steht auf der einen Seite ein Gliedstaat, auf der anderen eine Region oder kommunale Gebietskörperschaft, so muss deren jeweilige partielle völkerrechtliche Vertragsfähigkeit keineswegs korrespondieren.<sup>23</sup> Zu empfehlen wäre ein solcher Staatsver-

---

<sup>18</sup> Heberlein 1996, 8; Schlögel 1982, 70.

<sup>19</sup> BVerfG, Urteil vom 23.11.1988 - 2 BvR 1619, 1628/83 - E 79, 146.

<sup>20</sup> Lüke/Kaplonek 2000, 151

<sup>21</sup> Lüke/Kaplonek 2000, 151.

<sup>22</sup> Heberlein 1996, 10.

<sup>23</sup> Kotzur 2004, 469.

trag, da Probleme der Aufsichtszuständigkeit und der gerichtlichen Streitentscheidung im Vorfeld geklärt wären. Ferner würde er Rechtssicherheit bezüglich der Befugnis der Kommunen zur grenzüberschreitenden Kooperation schaffen, was insbesondere vor dem Hintergrund zu tätiger Investitionen sinnvoll wäre.<sup>24</sup>

Besteht kein Staatsvertrag, so empfiehlt es sich, um Leistungsstörungen zu vermeiden, für den gesamten Verlauf der Kooperation regelmäßig Konsultationen abzuhalten. Es sollten möglichst genaue Regelungen für den Leistungsstörungsfall vereinbart werden. So könnte die Einberufung eines Schiedsgerichts oder die Einschaltung eines Mediators der Streitbeilegung dienen.<sup>25</sup>

Nach alledem erscheint es wünschenswert, dass weitere gesetzliche Regelungen oder staatsvertragliche Vorschriften die Kompetenzen der Kommunen genauer regeln und erweitern, da die derzeitige Rechtsunsicherheit die Kooperationsbereitschaft der Kommunen hemmt.

## **2.2. Republik Polen**

### **2.2.1. Regierungsverwaltung**

In der Republik Polen ist entsprechend der Regelung in Deutschland der polnische Staatspräsident als Repräsentant des Staates in auswärtigen Angelegenheiten zuständig. Zu seinen Kompetenzen gehören u.a. die Ratifizierung und Kündigung völkerrechtlicher Verträge, von denen er den Sejm und den Senat unterrichtet. Im Bereich der auswärtigen Politik arbeitet er mit dem Ministerpräsidenten und dem zuständigen Minister zusammen (Art. 133 Abs. 1 Nr. 1, 3 VerfRepP<sup>26</sup>).

Die Führung der Innen- und Außenpolitik liegt im Aufgabenbereich des Ministerrates. Ihm obliegen die politischen Angelegenheiten des Staates, die nicht anderen Staatsorganen und Organen der territorialen Selbstverwaltung vorbehalten sind. Zu seinen Aufgaben zählen insbesondere die Ausübung der allgemeinen Leitung der Beziehungen zu anderen Staaten und internationalen Organisationen und der Abschluss völkerrechtlicher Verträge, die einer Ratifizierung oder Bestätigung bedürfen, sowie die Kündigung völkerrechtlicher Verträge (Art. 146 Abs. 1, 2, 4 VerfRepP).

Ratifizierte völkerrechtliche Verträge gehören in Polen neben der Verfassung, den Gesetzen und Verordnungen sowie lokalen Rechtsakten, die auf dem Gebiet der Tätigkeit von Organen durch diese verabschiedet werden, zu den Quellen des allgemein geltenden Rechts (Art. 87 VerfRepP). Gemäß Art. 91 der polnischen Verfassung stellt ein ratifizierter völkerrechtlicher Vertrag nach seiner Bekanntmachung im Gesetzblatt der Republik Polen einen Teil der nationalen Rechtsordnung dar und ist unmittelbar anwendbar, es sei denn, seine Anwendung ist vom Erlass eines Gesetzes abhängig. Soweit das Gesetz sich nicht mit dem Vertrag vereinbaren lässt, hat er Vorrang vor dem Gesetz.

---

<sup>24</sup> Lüke/Kaplonek 2000, 156.

<sup>25</sup> Lüke/Kaplonek 2000, 157.

<sup>26</sup> Verfassung der Republik Polen vom 02.04.1997 (Dz.U. Nr 78, Poz. 483, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 r.)

### 2.2.2. Regierungsverwaltung in der Woiwodschaft

Die Regierungsverwaltung auf dem Gebiet der Woiwodschaft wird im namensgleichen Gesetz (GRegW)<sup>27</sup> geregelt. Hier wird bestimmt, dass auf dem Gebiet der Woiwodschaft der Woiwode als der Vertreter des Ministerrates für die Ausführung der Politik der Regierung verantwortlich ist. Dies umfasst auch das Zusammenwirken mit zuständigen Organen anderer Staaten und internationalen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen nach den vom Außenminister bestimmten Grundsätzen (Art. 15 Nr. 7 GRegW).<sup>28</sup>

### 2.2.3. Territoriale Selbstverwaltung

Auch die Einheiten der polnischen Selbstverwaltung können in der grenzüberschreitenden Fragen selbst aktiv werden.<sup>29</sup> Die gemeindliche Selbstverwaltung ist durch das Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden (GemG)<sup>30</sup> geregelt. Es bildet die rechtliche Basis für den kommunalen Tätigkeitsbereich. Zu den eigenen Aufgaben der Gemeinde gehört die Erfüllung der gemeinsamen Bedürfnisse der Gemeinschaft. Dies schließt die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen und mit lokalen und regionalen Gemeinschaften anderer Staaten (Art. 7 Nr. 20 GemG) mit ein. Die umfassenden Entscheidungs- und Kontrollbefugnisse besitzt der Gemeinderat (Art. 15 Abs. 1 GemG). In seinen Verantwortungsbereich fallen alle Angelegenheiten des Gemeindetätigkeitsbereichs, soweit in den Gesetzen nichts anderes bestimmt ist. Dazu gehören z.B. die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden und die Zusammenarbeit mit lokalen und regionalen Gemeinschaften anderer Staaten oder der Beitritt zu internationalen Vereinigungen lokaler und regionaler Gemeinschaften (Art. 18 GemG). Das ausführende Organ der Gemeinde ist Gemeindevorsteher (Bürgermeister, Stadtpräsident, Art. 26 GemG).

Die Bestimmungen der Kreise sind im Gesetz über die Selbstverwaltung der Kreise (KreisG)<sup>31</sup> zu finden. Auf der Kreisebene ist der Rat für die Beschlussfassung in Angelegenheiten der Zusammenarbeit mit lokalen Gemeinschaften anderer Staaten und des Beitritts zu internationalen Vereinigungen lokaler Gemeinschaften zuständig (Art.12 Nr. 9a KreisG). Das Ausführungsorgan des Kreises ist der Kreisvorstand (Art. 26 KreisG).

---

<sup>27</sup> Gesetz über die Regierungsverwaltung in der Woiwodschaft vom 05.06.1998 (Dz.U. 2001, Nr 80, Pos. 872, Ustawa o z dnia 5.06.1998 r. administracji rządowej w województwie).

<sup>28</sup> Siehe auch: Janssen/Czarnecka-Zawada/Konieczny/Vodova 2004, 27.

<sup>29</sup> Z. B. über die Teilnahme an internationalen Vereinigungen; siehe Bekanntmachungen des Verzeichnisses der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung, die einerseits Mitglieder von internationalen Vereinigungen von lokalen und regionalen Gemeinschaften wurden und andererseits aus diesen ausgetreten sind vom 04.10.2001, 08.07.2002, 07.07.2003 und 02.07.2004 (M.P. Nr 35, Poz. 569 / M.P Nr 32, Poz. 502 / M.P Nr 32, Poz. 503 / M.P Nr 36, Poz. 511 / M.P Nr 30, Poz. 541, Obwieszczenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4.10.2001 r., 8.07.2002 r., 7.07.2003 r. oraz 2.07.2004 r. w sprawie wykazu jednostek samorządu terytorialnego, które z jednej strony zostały członkami międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych i z drugiej strony z nich wystąpiły).

<sup>30</sup> Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden vom 08.03.1990 (Dz.U. 2001, Nr 142, Poz. 1591, Ustawa z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym).

<sup>31</sup> Gesetz über die Selbstverwaltung der Kreise vom 05.06.1998 (Dz.U.2001, Nr 142, Poz. 1592, Ustawa z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym).

Die Woiwodschaftsangelegenheiten sind im Gesetz über die Selbstverwaltung in der Woiwodschaft (WoiwodG)<sup>32</sup> geregelt. Für die Beschlussfassung über die Teilnahme an internationalen Vereinigungen regionaler Art und anderen Formen der regionalen Zusammenarbeit ist der Sejmik der Woiwodschaft zuständig. Darüber hinaus verabschiedet er die „Prioritäten der Zusammenarbeit der Woiwodschaft mit dem Ausland“ (Art. 18 WoiwodG). Diese Prioritäten bestimmen die Hauptziele der Kooperation mit dem Ausland, die geografischen Prioritäten der zukünftigen Zusammenarbeit und die Absichten des Beitritts zu internationalen Vereinigungen regionaler Art (Art. 75 WoiwodG). Der Beschluss der „Prioritäten der Zusammenarbeit der Woiwodschaft mit dem Ausland“ sowie die Beschlussfassung zu Auslandsinitiativen der Woiwodschaft brauchen die Zustimmung des Außenministers (Art. 77 WoiwodG).<sup>33</sup> Hierbei ist anzumerken, dass im Gegenteil zu den deutschen Bundesländern die Woiwodschaften nicht über Befugnisse zum Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen verfügen.

Das Recht der Gebietskörperschaften, internationalen Vereinigungen lokaler und regionaler Gemeinschaften beizutreten sowie die Zusammenarbeit mit lokalen und regionalen Gemeinschaften anderer Staaten zu unternehmen, ist im Art. 172 der polnischen Verfassung vorgesehen. Beispielsweise nehmen in Westpommern bestimmte Städte am Städtebund „Die Hanse der Neuzeit“<sup>34</sup> oder „Union der Ostseestädte“<sup>35</sup> und zusätzlich Gebietskörperschaften an der Euroregion Pomerania teil. Die Grundsätze, auf Grundlage welcher die Gebietskörperschaften dieses Recht in Anspruch nehmen können, sind im gesonderten Gesetz über Grundsätze des Beitritts von Einheiten der territorialen Selbstverwaltung zu internationalen Vereinigungen von lokalen und regionalen Gemeinschaften vom 15.09.2000<sup>36</sup> bestimmt. Die Veröffentlichung des Beitritts bzw. Austritts bezüglich dieser Vereinigungen findet in Form der Bekanntmachung im Polnischen Amtsblatt (Monitor Polski) statt.<sup>37</sup> In diesem Gesetz werden alle Einheiten der Selbstverwaltung, das sind die Gemeinden, Kreise und Woiwodschaften, in derselben Art und Weise behandelt.

Unter Vereinigungen im Sinne des Gesetzes sind Organisationen, Verbände und Vereine zu verstehen, die durch lokale Gemeinschaften unter Beteiligung von mindestens zwei Staaten errichtet werden und die im Einklang mit dem jeweiligen innerstaatlichen Recht stehen müssen (Art. 1 Abs. 2 BeitrittG).

Die Einheiten der territorialen Selbstverwaltung können den Vereinigungen beitreten und hier im Rahmen ihres Aufgaben- und Kompetenzumfangs tätig werden, soweit dies im Einklang mit dem polnischen Recht, der Außenpolitik des Staates und seiner

---

<sup>32</sup> Gesetz über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft vom 05.06.1998 (Dz.U. 2001, Nr 142, Poz. 1590, Ustawa z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie województwa).

<sup>33</sup> Siehe auch: Janssen/Czarnecka-Zawada/Konieczny/Vodova 2004, 27-32.

<sup>34</sup> [http://hanza.gdansk.pl/nhanza\\_n.html](http://hanza.gdansk.pl/nhanza_n.html)

<sup>35</sup> <http://www.ubc.net/members/poland/poland.html>

<sup>36</sup> Gesetz über Grundsätze des Beitritts von Einheiten der territorialen Selbstverwaltung zu internationalen Vereinigungen von lokalen und regionalen Gemeinschaften vom 15.09.2000 (Dz.U. Nr 91, Poz. 1009, Ustawa z dnia 15.09.2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych).

<sup>37</sup> Bekanntmachungen des Verzeichnisses der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung, die einerseits Mitglieder von internationalen Vereinigungen von lokalen und regionalen Gemeinschaften wurden und andererseits aus diesen ausgetreten sind vom 04.10.2001, 08.07.2002, 07.07.2003 und 02.07.2004 (M.P. Nr 35, Poz. 569 / M.P Nr 32, Poz. 502 / M.P Nr 32, Poz. 503 / M.P Nr 36, Poz. 511 / M.P Nr 30, Poz. 541, Obwieszczenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4.10.2001 r., 8.07.2002 r, 7.07.2003 r. oraz 2.07.2004 r. w sprawie wykazu jednostek samorządu terytorialnego, które z jednej strony zostały członkami międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych i z drugiej strony z nich wystąpiły).

internationalen Verpflichtungen steht. Der Beitritt der Woiwodschaften hat in Übereinstimmung mit den „Prioritäten der Zusammenarbeit der Woiwodschaft mit dem Ausland“ zu erfolgen (Art. 2 BeitrittG).

Gemäß Art. 3 BeitrittG kann der Beitritt zu internationalen Vereinigungen nicht mit der Übertragung von öffentlichen Aufgaben der beigetretenen Selbstverwaltungseinheit oder von Immobilien oder Vermögensrechten auf immaterielle Güter auf die Vereinigung selbst oder auf irgendeinen ihrer Mitglieder verbunden werden.

Der Beschluss der Organe der Gemeinden, Kreise und Woiwodschaften über einen Beitritt zu einer internationalen Vereinigung wird mit vorheriger Stellungnahme des Woiwoden dem Außenminister übermittelt und tritt nach der Zustimmung des Außenministers in Form einer Verwaltungsentscheidung in Kraft (Art. 4 BeitrittG).

Am 18. Juni 2000 wurde in Schwerin eine Gemeinsame Erklärung über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen dem Land Mecklenburg-Vorpommern und der Wojewodschaft Westpommern unterzeichnet. Zur Umsetzung dieser Erklärung auf dem Gebiet des Umweltschutzes und der nachhaltigen Entwicklung haben sich am 24. April 2001 in Stettin der Umweltminister von Mecklenburg-Vorpommern und der Vorstand der Wojewodschaft Westpommern verpflichtet. Kraft des damals unterzeichneten Stettiner Beschlusses wurde mit dem Aufbau der „Regionalen Agenda 21 Stettiner Haff – Region zweier Nationen“ begonnen. Hierbei handelt es sich lediglich um eine politische Absichtserklärung, mithin nicht um einen Beitrittsakt im Sinne des Art. 2 BeitrittsG.

### **3. Deutsche und polnische Verwaltungskompetenzen mit grenzüberschreitender Relevanz in ausgewählten Sektoren**

#### **3.1. Bundesrepublik Deutschland**

##### **3.1.1. Umweltschutz**

Die schlichte Erkenntnis, dass negative Umwelteinwirkungen nicht an staatlichen Grenzen Halt machen, qualifiziert den Umweltschutz und das Umweltrecht einschließlich seiner planungsrechtlichen Implikationen zum Kooperationsfeld im Grenzraum.<sup>38</sup> Praktiziert werden grenzüberschreitende Kooperationen nicht erst seit den Implementierungsbestrebungen der FFH-Richtlinie<sup>39</sup> oder der Wasserrahmenrichtlinie.<sup>40</sup> Bereits Anfang der 1970er Jahre einigten sich zum Beispiel das Königreich Belgien und die Bundesländer Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen über die

---

<sup>38</sup> Kotzur 2004, 366.

<sup>39</sup> Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Pflanzen und Tiere (ABl. EG 1992 Nr. L 206 vom 22.07.1992 S. 7 ff.).

<sup>40</sup> Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. EG 2000 Nr. L 327 vom 22.12.2000, S. 1 ff.; ausführlich dazu Janssen/Czarnecka-Zawada/Konieczny/Vodova 2004, S. 71.

Errichtung eines Naturparks in ihrer Grenzregion.<sup>41</sup> Die entsprechenden Rechtsgrundlagen sind im Bundesnaturschutzgesetz und den Landesnaturschutzgesetzen zu finden. Die deutschen Bundesländer sollen bei der Aufstellung ihrer Landschaftsprogramme und Landschaftspläne die Durchsetzung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege in benachbarten Staaten nicht erschweren (§ 17 Abs. 1 BNatSchG<sup>42</sup>). Neben diesem Erschwerungsverbot besteht im Landesnaturschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommerns ein Mitteilungsgebot bezüglich grenzüberschreitend bedeutsamer Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege (§ 8 LNatG MV).<sup>43</sup>

Ein weiteres Beispiel folgt aus dem Umweltschutzrecht. Das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung<sup>44</sup> (UVPG) sieht in Umsetzung von Art. 7 UVP-RL<sup>45</sup> sowohl eine grenzüberschreitende Behörden- als auch eine grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Sind im Rahmen eines Vorhabens erhebliche Auswirkungen auf Menschen, Tiere, Pflanzen und andere Umweltmedien in einem anderen Staat denkbar, so unterrichtet die zuständige Behörde frühzeitig die vom anderen Staat benannte Behörde und bittet um Mitteilung, ob eine Beteiligung erwünscht wird (§ 8 Abs. 1 UVPG). Um den im anderen Staat ansässigen Personen die Teilnahme am Anhörungsverfahren zu ermöglichen, hat die zuständige deutsche Behörde darauf hinzuwirken, dass das Vorhaben in dem anderen Staat auf geeignete Weise bekannt gemacht wird (§ 9a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1. UVPG).<sup>46</sup>

### 3.1.2. Raumordnung

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit aus gesamtplanerischer Sicht hat bundesrechtlich seinen Niederschlag in § 16 ROG gefunden. Danach sind raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, die erhebliche Auswirkungen auf Nachbarstaaten haben können, mit den betroffenen Nachbarstaaten nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit abzustimmen. Das Sächsische Landesplanungsgesetz hat diese Rahmenregelung in § 1 Abs. 1 LPIG M-V übernommen und sieht darüber hinaus vor, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten zu fördern ist. Einem ähnlichen Regelungsziel ist § 4a Abs. 1 BauGB<sup>47</sup> im Rahmen der Bauleitplanung verpflichtet.

Der Bund beteiligt sich in Zusammenarbeit mit den Ländern an einer Raumordnung in der Europäischen Gemeinschaft und im größeren europäischen Raum (§ 18 Abs. 2 ROG). Nach § 18 Abs. 3 ROG wirken Bund und Länder bei der grenzüber-

---

<sup>41</sup> Abkommen zwischen der Regierung des Königreichs Belgien, der Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen und der Landesregierung Rheinland-Pfalz über die Zusammenarbeit zur Errichtung und Ausgestaltung eines Naturparks in den Gebieten Nordeifel/Schneifel/Hohes Venn-Eifel vom 03.02.1972.

<sup>42</sup> Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (BNatSchG) vom 25.03.2002 (BGBl. I 2002, S. 1193) zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.12.2004 (BGBl. I 2005 S. 186).

<sup>43</sup> Gesetz zum Schutz der Natur und der Landschaft im Lande Mecklenburg-Vorpommern (Landesnaturschutzgesetz - LNatG MV) vom 22. Oktober 2002 (GVBl. M-V 2003 S. 1).

<sup>44</sup> Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 12.02.1990 (BGBl. I 1990, S. 205) neugefasst durch Bekanntgabe vom 05.09.2001 (BGBl. I 2001, S. 2350) zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.06.2004 (BGBl. I 2004, S. 1359).

<sup>45</sup> Richtlinie 85/33/EWG des Rates vom 27.06.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei besonderen öffentlichen und privaten Projekten (ABl. EG 1985 Nr. L 175, S. 40 ff.).

<sup>46</sup> Janssen, Rechtliche Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Tschechien im Bereich der umweltbezogenen Planung, S. 12

<sup>47</sup> Baugesetzbuch vom 27.08.1997 (BGBl. I 1997, S. 2141) neugefasst durch Bekanntmachung vom 23.09.2004 (BGBl. I 2004, S. 2414).

schreitenden Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten im Bereich der Raumordnung eng zusammen. Das Bundesrecht konzentriert sich damit im Schwerpunkt auf Abstimmungsfragen der nationalen Raumplanung mit den Belangen des Auslandes.

Da der Bund gemäß Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG nur eine Rahmengesetzgebungskompetenz zur Regelung der Raumordnung besitzt, ist Mecklenburg-Vorpommern befugt im Bereich der Raumordnung und Landesplanung völkerrechtliche Verträge abzuschließen. Um sich nicht einseitig zur Umsetzung zwischenstaatlicher Absprachen zu verpflichten, sollten völkerrechtliche Verträge geschlossen werden, die grundsätzlich die Verbindlichkeit der raumplanerischen Übereinkünfte für die Vertragsparteien festschreiben, und nicht lediglich entsprechende gesetzliche Selbstverpflichtungen vorgesehen werden.<sup>48</sup> Die Verträge sollten als Rahmenübereinkommen ausgestaltet werden und die öffentlichen Planungsträger auf den einzelnen Ebenen dazu ermächtigen, raumbedeutsame Maßnahmen und Planungen im Bereich ihrer jeweiligen örtlichen und sachlichen Zuständigkeit mit den zuständigen Behörden des Nachbarstaates abzustimmen oder auch gemeinsame Planungen vorzunehmen.<sup>49</sup> Wichtig ist eine genaue Bezeichnung der zu behandelnden Gebiete und des Kreises der in Betracht kommenden Akteure.

Im Wege eines völkerrechtlichen Vertrages kommt auch die Gründung einer zwischenstaatlichen Organisation im Sinne des Art. 24 Abs. 1a GG in Betracht, um gemeinsam mit den ausländischen Partnern einen öffentlichen-rechtlichen Zweckverband zu gründen, der als grenzübergreifender Planungsträger mit der verbindlichen Erstellung eines Raumordnungsplans und seiner Fortschreibung für ein definiertes Gebiet beiderseits der gemeinsamen Grenze betraut wird. Auch wenn auf die erforderliche Zustimmung der Bundesregierung kein Anspruch besteht, so ließe sich die Versagung des Einverständnisses zur Errichtung eines solchen grenznachbarschaftlichen Zweckverbandes gerade mit Blick auf § 18 Abs. 3 ROG kaum begründen.<sup>50</sup>

Nach überwiegender Auffassung müssen die Kooperationspartner der Länder selbst keine Völkerrechtssubjekte sein und muss das Übereinkommen auch nicht der Völkerrechtsordnung unterstellt werden.<sup>51</sup> Allerdings sollte auch weiterhin die Möglichkeit unverbindlicher Absprachen auf Behördenebene erhalten bleiben, um eine möglichst hohe Flexibilität der Behörden zu gewährleisten. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Länder einer Verlagerung von Kompetenzen im Allgemeinen skeptisch gegenüber stehen und die Realisierung einer Übertragung von Hoheitsbefugnissen auf eine zwischenstaatliche Organisation zweifelhaft erscheint.

### **3.1.3. Fazit**

Einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit steht aus deutscher Sicht in zahlreichen Verwaltungssektoren grundsätzlich nichts entgegen. Aus den einschlägigen Normen ergibt sich, dass eine solche Kooperation vom Gesetzgeber sogar erwünscht ist. Eventuell auftretenden Rechtsunsicherheiten insbesondere im Bereich der kommunalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, sollte umfassend und zielorientiert begegnet werden. Hier sind die Länder gefordert, ggf. durch Staatsverträge einen geeigneten Rechtsrahmen zu schaffen.

---

<sup>48</sup> Moersch 2004, 44.

<sup>49</sup> Moersch 2004, 44.

<sup>50</sup> Moersch 2004, 45.

<sup>51</sup> Schwarze 1995, 321.

## 3.2. Republik Polen

### 3.2.1. Umweltschutz

Komplementär zu den deutschen Regelungen sind die wichtigsten polnischen Regelungen, die internationale Aspekte betreffen, ebenfalls im Bereich des Umweltschutzes zu finden und hier insbesondere im Gesetz über den Umweltschutz (UmweltG)<sup>52</sup>. Dieses bestimmt das Verfahren und die Handlungsweisen im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung (*postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko*) bei besonders umweltgefährdenden und gesundheitsschädlichen Aktivitäten, in denen eine Konsultation mit den betreffenden Staaten bei grenzüberschreitenden Umweltwirkungen vorgeschrieben ist. Die Regelungen zur Bewertung der Wirkungen auf die Umwelt werden in Artt. 40-70 UmweltG bestimmt und stellen die Umsetzung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten<sup>53</sup> und der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme<sup>54</sup> sowie des 1991 in Espoo unterschriebenen und am 10. September 1997 in Polen in Kraft getretenen Übereinkommens über Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Zusammenhang (Espoo-Konvention)<sup>55</sup> dar.

Das Verfahren zur Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen grenzüberschreitender Auswirkungen auf die Umwelt umfasst einerseits polnische Vorhaben und Pläne, die sich umweltschädigend auf das Ausland auswirken (Art. 58 UmweltG) und andererseits ausländische Vorhaben, die in der Republik Polen Umweltwirkungen verursachen (Art. 59 UmweltG). In der erstgenannten Fallsituation bedarf es der Durchführung einer Bewertung der Wirkungen auf die Umwelt im Zuge des Entscheidungsverfahrens für geplante Vorhaben. Dabei handelt es sich um Entscheidungen, die die Bereiche der Bebauung und Flächennutzung betreffen und auf Grundlage des Gesetzes über Planung und Raumwirtschaft erteilt werden. Weiterhin kann es sich Baugenehmigungen, Rohstofflizenzen, wasser- oder abwasserrechtliche Genehmigungen, Hochwasserschutzmaßnahmen oder Verkehrsplanungen handeln (Art. 58, Art. 46 Abs. 4 UmweltG). Es ist damit eine ganze Bandbreite IKZM-relevanter Bereiche angesprochen.

Vom Verfahren zur Bewertung der Wirkungen auf die Umwelt in grenzüberschreitender Dimension werden ebenfalls die Entwürfe einer Politik, Strategien sowie Pläne und Programme in den Bereichen Industrie, Energie, Transport, Telekommunikation, Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft, Forstwirtschaft, Landwirtschaft, Fischerei, Tourismus und Flächennutzung, deren Bearbeitung durch die Organe der Zentralämter oder der Woiwodschaftsverwaltung in den Gesetzen vorgesehen ist (Art. 58, Art. 40 Abs. 1 Nr. 2 UmweltG) erfasst. Auch hierbei handelt es sich Bereiche, welche das Küstenzonenmanagement tangieren.

---

<sup>52</sup> Gesetz über den Umweltschutz vom 27.04.2001 (Dz.U. Nr 62, Poz.627, Ustawa z dnia 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska).

<sup>53</sup> Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27.06.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. EWG Nr. L 175 vom 05.07.1985, S. 40 ff.).

<sup>54</sup> Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. EG Nr. 197 vom 21.07.2001, S. 30 ff.).

<sup>55</sup> Übereinkommen über Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Zusammenhang (Espoo-Konvention) vom 25.01.1991 (Dz.U. 1999, Nr 96, Poz. 1110, 1111).

In einer solchen Situation wird der Umweltminister des betroffenen Staates über mögliche grenzüberschreitende Umweltauswirkungen informiert und seine Teilnahmeabsicht am Verfahren erfragt (Art. 61 UmweltG). Bei einer positiven Antwort werden entsprechende Termine im Rahmen des Verfahrens mit dem betroffenen Staat vereinbart (Art. 62 UmweltG). Der Umweltminister ist für die Weiterleitung des polnischen Umweltwirkungsberichtes an den betroffenen Nachbarstaat zuständig. Darüber hinaus vermittelt er die Konsultationen zwischen dem Nachbarstaat und den polnischen Verwaltungsorganen, die das Verfahren zur Bewertung der Wirkungen auf die Umwelt durchführen. In besonders bedeutenden oder komplizierten Fällen kann der Umweltminister die Konsultationen selbst führen (Art. 63 UmweltG). Die Bemerkungen und Anträge, die durch den Staat eingebracht werden, sowie die Ergebnisse der Konsultationen sind bei der Entscheidung zu prüfen (Art. 64 UmweltG).

In den Fällen, in denen ausländische Vorhaben in Polen Umweltwirkungen verursachen können, leitet der Umweltminister dem zuständigen Woiwoden die erhaltenen Dokumente, die Informationen zu den möglichen Umweltwirkungen beinhalten, weiter. Daraufhin erarbeitet der Woiwode eine Stellungnahme aus der Sicht der Republik Polen, welche vom Umweltminister dem Nachbarstaat übergeben wird (Art. 66 UmweltG).<sup>56</sup>

Hinsichtlich des Naturschutzes gibt das polnische Gesetz über den Naturschutz<sup>57</sup> die Möglichkeit, in Abstimmung mit benachbarten Ländern grenzüberschreitende Schutzgebiete<sup>58</sup> zu gründen (Art. 6 Abs. 2 NaturG). Dies kann durch Vereinbarungen mit den Nachbarländern erfolgen, indem die Grenzgebiete aufgrund ihres Naturwertes für den gemeinsamen Schutz bestimmt werden.

### 3.2.2. Raumbewirtschaftung

Die Raumbewirtschaftung wird im Gesetz über Planung und Raumwirtschaft (PRwG)<sup>59</sup> geregelt. Hier wurde vorgesehen, dass der Minister für Infrastruktur in Kooperation mit dem Präsidenten des Regierungszentrums für Strategische Studien (*Rządowe Centrum Studiów Strategicznych*) die grenzüberschreitende und grenznahe Zusammenarbeit im Bereich der Raumbewirtschaftung durchführt (Art. 46 PRwG). Das Regierungszentrum für Strategische Studien erarbeitet unter Berücksichtigung der Vorgaben von strategischen Entscheidungen der Regierung insbesondere die Konzeption der Raumbewirtschaftung des Landes auf der Grundlage der in anderen Vorschriften festgeschriebenen Voraussetzungen für eine natürliche, menschliche, soziale und ökonomische Umwelt. Darüber hinaus führt es die grenzüberschreitende und grenznahe Zusammenarbeit in diesem Bereich durch (Art. 47 Abs. 1 Nr. 1 PRwG).<sup>60</sup>

---

<sup>56</sup> Siehe auch: Janssen/Czarnecka-Zawada/Konieczny/Vodova 2004, S. 128-129, 143-145.

<sup>57</sup> Gesetz über den Naturschutz vom 16.04.2004 (Dz.U. Nr 92, Poz. 880, Ustawa z dnia 16.04.2004 r. o ochronie przyrody).

<sup>58</sup> Siehe zu den Schutzgebietskategorien Janssen/Czarnecka-Zawada/Konieczny/Vodova 2004, S. 95f.

<sup>59</sup> Gesetz über Planung und Raumwirtschaft vom 27.3.2003 (Dz.U. Nr 80, Poz.717, Ustawa z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

<sup>60</sup> Siehe auch: Janssen/Czarnecka-Zawada/Konieczny/Vodova 2004, 125-128.

### 3.2.3. Fazit

Die existierenden Kompetenzen geben der polnischen Selbstverwaltung sowie öffentlichen Einrichtungen zwar die Konsultations- und Mitwirkungsmöglichkeit, bilden aber nicht die Basis für die öffentlichrechtliche Kooperation, so dass sie in ihrem Kompetenzbereich ohne Staatsverträge in der grenzüberschreitenden Dimension nicht tätig werden können. Es ist auch zu betonen, dass im Gegenteil zu den deutschen Bundesländern die Woiwodschaften nicht über Befugnisse zum Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen verfügen.

## 4. Grenzübergreifende Zusammenarbeit der öffentlichen Stellen

Zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen wurden bereits zahlreiche Verträge geschlossen, welche für die nachbarschaftlichen Beziehungen und für zwischenstaatliche Zusammenarbeit bedeutsam sind und die bilaterale Kooperation vereinfachen sollen.<sup>61</sup> Diese Verträge enthalten jedoch jeweils Regelungen für ausgewählte, sektorale Bereiche, wie z.B. Wasserwirtschaft oder Katastrophenschutz. Es existieren bislang keine bilateralen Regelungen, die nicht auf bestimmte Sachinhalte fokussiert sind und die Funktionsbereiche der Gebietskörperschaften insgesamt erfassen.<sup>62</sup>

Es fehlen somit Grundlagen, die eine umfassende Basis für die Kooperation zwischen den deutschen und polnischen Selbstverwaltungen sowie öffentlichen Einrichtungen für ein abgestimmtes Küstenzonenmanagement bilden können. Ohne speziell abgeschlossene Staatsverträge in den fehlenden Handlungsbereichen ist eine öffentlich-rechtliche Kooperation nicht möglich. In diesem Sinne gilt es Lösungen zu suchen, die eine derartige Zusammenarbeit in der internationalen Dimension ermöglichen.

### 4.1. Europäisches Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften

Mit dem Europäischen Rahmenübereinkommen vom 21.05.1980 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften<sup>63</sup> wurde eine Grundlage für zwischenstaatliche Übereinkommen geschaffen, welche die Kooperation der Gebietskörperschaften der Staaten fördern und erleichtern soll. Durch diese sog. Umbrella-Konvention soll die Intensivierung und die Weiterentwicklung der nachbarschaftlichen Beziehungen erreicht werden. Sie wird von zwei Grundsätzen geleitet: der Untastbarkeit der Zuständigkeitsbereiche der Gebietskörperschaften, wie sie im innerstaatlichen Recht festgelegt sind (Art. 2) und des Vorgangs des innerstaatlichen Rechts vor der abgeschlossenen Vereinbarung (Art. 3 Abs. 4). Anzu-

---

<sup>61</sup> Siehe Anhang 1.

<sup>62</sup> Bußmann 2005, 267.

<sup>63</sup> Europäisches Rahmenübereinkommen vom 21.5.1980 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (BGBl. 1981 II S. 965; Dz.U. 1993, Nr 61, Poz.287, 288).

merken ist, dass die Signatarstaaten das Rahmenübereinkommen nicht als unmittelbare Rechtsgrundlage der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ausgestaltet haben.<sup>64</sup>

Das Rahmenübereinkommen setzt sich aus 2 Teilen zusammen. Im ersten Teil verpflichten sich die Vertragsstaaten dazu, in ihrer nationalen Rechtsordnung die gesetzlichen, administrativen und technischen Schwierigkeiten bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu beseitigen. Des Weiteren sind regionale und lokale Gebietskörperschaften nach Möglichkeit so auszustatten, dass sie zur Zusammenarbeit befähigt sind, indem sie Zugang zu Informationen über Kooperationserfordernisse erhalten und der direkte Kontakt zwischen ihnen gefördert wird. Die Vertragsstaaten sind des Weiteren aufgefordert, den Abschluss der Vereinbarungen, die den Mustern des Europarats entsprechen, zu unterstützen. Alle Hindernisse, welche die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bremsen können, sollen beseitigt werden, indem die jeweiligen Gesetze entsprechend gestaltet werden.

Der zweite Teil umfasst Mustervereinbarungen und -verträge für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. In der ersten Gruppe sind 5 Arten der zwischenstaatlichen Vereinbarungen aufgeführt. Dies sind insbesondere Modelle der grenzüberschreitenden Kooperation, die die Förderung, Beratung oder Ausformung der Organe der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen lokalen Gebietskörperschaften betreffen. Die zweite Gruppe setzt sich aus 6 Arten von Verträgen zusammen, die Vereinbarungen, Satzungen und Verträge zwischen lokalen Gebietskörperschaften enthalten. Beispielweise sind hier die Rahmenvereinbarungen zur Bildung eines Beratungsgremiums zwischen lokalen Gebietskörperschaften, zur Koordinierung des Managements der grenzübergreifenden öffentlichen Belange sowie zur Gründung von grenzübergreifenden privatrechtlichen Vereinigungen zu finden. Die aufgeführten Arten haben einen unverbindlichen Charakter und sollen lediglich als Muster mit Gestaltungshinweisen dienen.

Im Rahmen des Europäischen Rahmenübereinkommens wurden zwei Zusatzprotokolle vom 9.11.1995 und vom 5.05.1998 unterzeichnet, die im Gegensatz zur Republik Polen durch die Bundesrepublik Deutschland ratifiziert wurden. Während das zweite Protokoll die interterritoriale Kooperation betrifft wurde das erste Zusatzprotokoll geschaffen, um das Rahmenübereinkommen mit der aktuellen europäischen Situation in Einklang zu bringen (Präambel). Die Vertragsparteien haben dort unter Beachtung der internationalen Verpflichtungen und des innerstaatlichen Rechts im Art. 1 das Recht der im Rahmenübereinkommen bezeichneten Gebietskörperschaften anerkannt, Vereinbarungen über grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den Gebietskörperschaften anderer Staaten in gemeinsamen Zuständigkeitsbereichen zu schließen. Des Weiteren haben die Gebietskörperschaften gemäß Art. 3 die Möglichkeit bekommen, Institutionen einzusetzen, die mit oder ohne Rechtspersönlichkeit ausgestattet werden können. Die Einrichtungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit der Rechtspersönlichkeit können verschiedenartig gestaltet werden. Gemäß Art. 4 wurde ein Typus bestimmt, welcher dem Recht des Sitzstaates unterliegt soll. Die anderen Vertragsparteien, denen die an den Vereinbarungen beteiligten Gebietskörperschaften angehören, erkennen die Rechtspersönlichkeit der Einrichtung in Übereinstimmung mit ihrem innerstaatlichen Recht an. Die Einrichtungen sind damit befugt, die ihr von den Gebietskörperschaften übertragenen Aufgaben durchzusetzen.

---

<sup>64</sup> Gu 2002, 19.

Der zweite Typus gemäß Art. 5 sieht vor, dass die Institution für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eine Einrichtung des öffentlichen Rechts darstellt, deren Maßnahmen innerhalb der Rechtsordnung jeder Vertragspartei dieselbe Rechtskraft und die gleichen rechtlichen Auswirkungen haben sollen.

Jede Vertragspartei kann gemäß Art. 8 erklären, ob sie beide Möglichkeiten aus Art. 4 und 5 anwenden will oder nicht. Die Bundesrepublik Deutschland hat bei der Unterzeichnung nur die Anwendung vom Art. 4 anerkannt.<sup>65</sup>

Der Vollständigkeit halber sei auf weiteren Konventionen hingewiesen, in den die grenzüberschreitende Kooperation Berücksichtigung gefunden hat:

- Europäische Charta der Grenz- und grenzüberschreitenden Regionen vom 1980, die eher Deklarationscharakter für die grenzüberschreitende Kooperation hat.
- Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung von 1985.<sup>66</sup> Hier wurde in Art. 10 das Recht für die Zusammenarbeit der kommunalen Gebietskörperschaften bei der Ausübung ihrer Zuständigkeiten und das Zusammenschließen im Rahmen des Gesetzes, um Aufgaben von gemeinsamem Interesse zu realisieren, anerkannt.
- Europäische Charta der regionalen Selbstverwaltung von 1997 (noch nicht in Kraft). In Art. 8 wird das Recht, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten unter Beachtung der innerstaatlichen Verfahren interregionale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu betreiben, betont.

## **4.2. Ausführungsabkommen zum Europäischen Rahmenübereinkommen**

Das Europäische Rahmenübereinkommen vom 21.05.1980 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften hat eine Grundlage geschaffen, auf der die Ausführungsinstrumente in Form von zwischenstaatlichen Abkommen abgeschlossen werden konnten und wurden. Zu diesen Abkommen gehören z.B. die BeNeLux-Konvention von 1986, das Anholter Abkommen von 1991, das Wiener Abkommen zwischen Italien und Österreich von 1993, das Römer Abkommen von 1993, das Bayonner Abkommen zwischen Frankreich und Spanien von 1993, das Mainzer Abkommen von 1996 sowie das Karlsruher Abkommen von 1996.

Abkommen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit deutscher Beteiligung sind das Anholter, das Mainzer und das Karlsruher Abkommen. Das Anholter Abkommen regelt die Zusammenarbeit zwischen deutsch-niederländischen Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Stellen, die entlang der öffentlich-rechtlichen Grundlagen ermöglicht werden sollen (Präambel). Der Adressatenkreis umfasst die Gebietskörperschaften, lokalen Verbände sowie Zweckverbände, soweit ihre innerstaatlichen Regelungen es erlauben (Art. 1). Die Vertragsstaaten haben die Möglichkeit, auch andere Rechtssubjekte als Beteiligte einzubeziehen (Artt. 3, 4). Als Formen der Kooperation sind Zweckverbände, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen und kommunale Arbeitsgemeinschaften vorgesehen (Art. 2). Das deutsch-belgische

---

<sup>65</sup> Niedobitek 2001, 106.

<sup>66</sup> Europäische Charta vom 15.10.1985 der kommunalen Selbstverwaltung (BGBl. 1987 II S. 65; Dz.U. 1994, Nr 124, Poz. 606, 607)

Mainzer Abkommen stimmt mit dem Anholter Abkommen bis auf kleinere Abweichungen überein.<sup>67</sup> Eine besondere Überprüfung drängt sich für das Modell des Karlsruher Abkommens auf. Dieses weit über seine Grenzen bekannte Abkommen kann als Vorbild für die Staatsgrenzen überschreitende Kooperation angesehen werden. Im 2002 hat die deutsche Regierung der polnischen Seite einen entsprechenden Vorschlag eines Abkommens nach diesem Muster übergeben (siehe dazu Kap. 5).<sup>68</sup>

#### **4.3. Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit**

Bei den existierenden Regelungen spielt im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Vertrag vom 17.06.1991 über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit eine besondere Rolle.<sup>69</sup> Der Vertrag betont die Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen deutschen und polnischen Regionen, Städten, Gemeinden und anderen Gebietskörperschaften. Die Vertragsparteien verpflichten sich zur Erleichterung und Förderung der Zusammenarbeit und hier ausdrücklich im Rahmen der Tätigkeiten der Regierungskommission für die regionale und grenznahe Zusammenarbeit. Hier wird insbesondere auf die Konvention des Europarates zu grenzüberschreitender Zusammenarbeit und kommunaler Selbstverwaltung Bezug genommen (Art. 12). Darüber hinaus werden im Vertrag wichtige Kooperationsziele betont, die im großen Maße die IKZM Sektoren betreffen. Zu diesen gehört die Notwendigkeit der Abstimmung der Raumordnungspolitik der einzelnen Staaten. Dies soll durch die Zusammenarbeit in der Raumplanung und der räumlichen Planung auf allen Ebenen geschehen (Art. 13). Die Schwerpunkte der Kooperation umfassen des Weiteren die Vertiefung der arbeits- und sozialpolitischen (Art. 14) sowie der wissenschaftlichen und technischen Zusammenarbeit (Art. 15). Hierbei wurde auf die Notwendigkeit des Umweltschutzes sowie die Erfassung und Beseitigung von Umweltbelastungen in den Grenzregionen insbesondere im Einzugsgebiet der Oder (Art. 16) hingewiesen. Im Verkehrsbereich sollen die Vertragsparteien die Erweiterung der Transportverbindungen im Luft-, Eisenbahn- und Straßenverkehr sowie in der See- und Binnenschifffahrt unter Nutzung modernster Technologie anstreben (Art. 18). Darüber hinaus sollen geeignete Maßnahmen für die Förderung und Erleichterung des Reise- und Fremdenverkehrs getroffen werden (Art. 19). Der Ausbau des Kulturaustausches soll intensiviert (Art. 23), der Zugang zur Sprache und Kultur des anderen Landes (Art. 25) sowie weitere Maßnahmen für die wissenschaftliche und schulische Zusammenarbeit ermöglicht werden (Art. 26). Als besonderer Punkt der Zusammenarbeit wurde die Erhaltung und Pflege des europäischen kulturellen Erbes genannt, welche u.a. durch Maßnahmen im Bereich der Denkmalpflege durchgesetzt werden soll (Art. 28). Darüber hinaus sind die zwischenmenschlichen Kontakte durch Zusammenarbeit insbesondere zwischen Parteien, Gewerkschaften, Kirchen sowie anderen gesellschaftlichen Organisationen und Verbänden zu ermöglichen (Art. 29). Um dies insbesondere zwischen den Jugendlichen zu gewährleisten, wurde das Deutsch-Polnische Jugendwerk eingerichtet (Art.

---

<sup>67</sup> Niedobitek 2001, 107-108.

<sup>68</sup> Formuszewicz 2004, 3.

<sup>69</sup> Vertrag vom 17.06.1991 über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit (BGBl.1991 II S. 1314; 1992 II S. 118; Dz.U. 1991, Nr 105, Poz. 454, Dz. U 1992, Nr 14, Poz. 56).

30), dessen Rechtsform, Aufgaben und Finanzierung in einem gesonderten Abkommen geschlossen wurden.<sup>70</sup> Diese Regelungen sprechen sämtlich Bereiche des Küstenmanagements an, sind jedoch in keinem Fall ausreichend, da sie im Wesentlichen lediglich die Erwartungen und Ziele einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit benennen, deren Umsetzung weitere Instrumente erfordert.

#### 4.4. Euroregionen

Aktuell gibt es verschiedene Formen der grenzüberschreitenden Kooperation, in denen konkret zusammengearbeitet wird. Zu diesen gehören u.a. Institutionen mit und ohne förmliche Struktur, Verträge zwischen lokalen Rechtsträgern wie z.B. Städtepartnerschaften, Erfahrungsaustausch zwischen Gemeinden, Jugendaustausch, gemeinsame Kulturveranstaltungen sowie regionale Vereinbarungen zwischen den Regierungsverwaltungen.<sup>71</sup> Eine vertiefte Zusammenarbeit erfolgt, wie auch in anderen Grenzregionen Europas durch die Euroregion, im Untersuchungsgebiet konkret die Euroregion Pomerania. Die Euroregionen sind europaweite freiwillige Gemeinschaftsorganisationen in den Grenzräumen mit dem Ziel der Unterstützung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Mitglieder der vier Euroregionen an der deutsch-polnischen Grenze sind deutsche und polnische Städte und Gemeinden, Landkreise und Woiwodschaften sowie Wirtschafts- und Interessenverbände. Jede Euroregion ist jeweils im nationalen Rahmen organisiert – auf deutscher Seite in der Regel als eingetragener Verein, auf der polnischen Seite als Kommunalverband.<sup>72</sup> Sie haben keine eigene Rechtspersönlichkeit. Ihre jeweilige Rechtsfähigkeit ergibt sich aus den geschlossenen Verträgen. Sie verfügen über einen dauerhaften Charakter und können eigene Beschlüsse fassen. Den Euroregionen stehen finanzielle, administrative und technische Ressourcen zur Verfügung, sie stellen allerdings keine neue Verwaltungsebene dar.

Die Euroregion Pomerania deckt das Untersuchungsgebiet ab und geht als trinationale deutsch-polnisch-schwedische Vereinigung darüber hinaus. Zu ihren Mitgliedern gehören die Stadt Stettin (Szczecin), der Verband der Polnischen Gemeinden der Euroregion Pomerania (früher Kommunaler Zweckverband der Gemeinden Westpommerns „Pomerania“ mit 92 polnischen Gemeinden und Städten aus der Woiwodschaft Westpommern), die Kommunalgemeinschaft Euroregion Pomerania e.V. (mit zwei kreisfreien Städten und sechs Landkreisen der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg sowie der Gemeindeverband Skåne (mit 33 schwedischen Kommunen). Die Mitglieder kooperieren in Arbeitsgruppen und Ausschüssen zu denen regelmäßig Treffen durchgeführt werden. Das Odermündungsgebiet liegt gänzlich in der Euroregion Pomerania, deren eigene Schwerpunktsetzung im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Meeresbewirtschaftung, der Problematik des ökologischen Schutzes der Ostsee, des Schutzes der natürlichen Umwelt und der touristischen Entwicklung liegt.<sup>73</sup>

Die eingesetzten Kooperationsinstrumente haben überwiegend privatrechtlichen Charakter während es an öffentlich-rechtlichen Maßnahmen, die für eine Kooperation genutzt werden können, mangelt. Lösungen mit einem öffentlich-rechtlichen Charak-

---

<sup>70</sup> Abkommen vom 17.06.1991 über das Polnisch-Deutsche Jugendwerk, für die BRD (BGBl. 1992 II S. 622; 1993 II S. 848), für Polen (Dz.U. 1994, Nr. 3, Poz. 12).

<sup>71</sup> Gorzelak 2004, 44.

<sup>72</sup> Droth/Grimm//Haase 2000, 98.

<sup>73</sup> Siehe auch: Janssen/Czarnecka-Zawada/Konieczny/Vodova 2004, 137.

ter verfügen über einige Vorteile, die für ihre Anwendung plädieren. Hierzu gehört insbesondere die Sicherheit, dass Maßnahmen erfolgreicher durchgesetzt werden können. Sie weisen stärkere Verbindlichkeit und eingeschränkte Kündbarkeit auf und sind leichter kontrollierbar. Sie erhöhen somit auch die Wahrscheinlichkeit, dass auf ihrer Grundlage eine dauerhafte Kooperation fortgeführt wird. All diese Faktoren führen zu einer stärkeren Stabilität als dies im Privatrecht der Fall ist, und stellen somit einen entscheidenden Vorteil dar.

## **5. Karlsruher Abkommen als Beispiel für die Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit**

### **5.1. Inhalte des Karlsruher Abkommens**

Das Karlsruher Abkommen (KA), das 1996 von Deutschland, Frankreich, Luxemburg und der Schweiz unterzeichnet wurde, ist eines der Ausführungsabkommen, die sich am Europäischen Rahmenübereinkommen vom 21.5.1980 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften orientieren (Präambel). Da das Europäische Rahmenübereinkommen nicht self-executing ist, d.h. nicht als selbstvollziehendes Abkommen geeignet ist, sondern der Umsetzung durch konkrete zwischenstaatliche Vereinbarungen bedarf, wäre für den deutsch-polnischen Grenzraum ein entsprechendes Ausführungsübereinkommen zu schaffen. Das Karlsruher Abkommen gibt ein Vorbild für ein einheitliches Rechtsregime in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den Anwendungsbereichen des Küstenmanagements im Grenzraum vor. Gemäß Art. 1 KA soll die Zusammenarbeit im Rahmen der Befugnisse der Gebietskörperschaften und der örtlichen öffentlichen Stellen und unter Beachtung des innerstaatlichen Rechts und der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Vertragsparteien erfolgen.

Adressaten des Abkommens sind lokale Gebietskörperschaften und örtliche öffentliche Stellen (Art. 2 Nr. 1 KA). Es besteht überdies die Option, dass die Vertragsparteien im Einvernehmen miteinander den Anwendungsbereich des Übereinkommens auf weitere Gebietskörperschaften oder deren Verbände und öffentliche Einrichtungen sowie sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts ausdehnen können. Voraussetzungen dafür sind die Zulässigkeit der Beteiligung nach innerstaatlichem Recht und die Beteiligung der Gebietskörperschaften an den Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Art. 2 Nr. 4 KA). Diese Klausel gibt somit die Möglichkeit für eine breite Einbeziehung der öffentlichen Einrichtungen mit entsprechend konkreten Bedingungen und Zielen. Insgesamt bekommen die Einrichtungen durch diese Grundlage die Befähigung, ohne speziell abgeschlossene Staatsverträge in ihrem Kompetenzbereich öffentlich-rechtlich miteinander zu kooperieren.

Die Kernregelung des Abkommens sind die Kooperationsvereinbarungen nach Artt. 3-9 KA. Diese schaffen die Möglichkeit, gemeinsame Entscheidungen zu erlassen, die örtlichen Interessen dienen und im Zuständigkeitsbereich der Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen liegen. Die Kooperationsvereinbarungen bilden die Grundlage für alle Kooperationsformen, die im Abkommen vorgesehen sind (Art. 8 Abs. 1 KA).

Die Übertragung oder Überlassung der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen kann ebenfalls in der Kooperationsvereinbarung bestimmt werden, indem eine Gebiets-

körperschaft oder örtliche Stelle Aufgaben einer anderen Gebietskörperschaft oder örtlichen Stelle in deren Namen und nach deren Weisung unter Wahrung des innerstaatlichen Rechts der weisungsbefugten Stelle wahrnimmt (Art. 5 KA). Diese Möglichkeit erhöht die Effizienz der Erfüllung der Aufgaben durch die Einrichtungen, die in verschiedenen IKZM-Sektoren eingesetzt werden kann.

Ein spezielles Instrument des Karlsruher Abkommens ist der grenzüberschreitende örtliche Zweckverband, dem insbesondere vor dem Hintergrund des IKZM eine besondere Rolle zukommen könnte, indem es eine effiziente Kooperationsplattform bietet, deren Fehlen immerfort beklagt wird. Die ausführlichen Regeln für den grenzüberschreitenden örtlichen Zweckverband wurden in Artt. 11-15 KA festgelegt. Der Zweckverband stellt eine juristische Person des öffentlichen Rechts dar, welche die Rechtsfähigkeit und die Finanzhoheit besitzt (Art. 11 KA) und somit auf öffentlich-rechtlichem und privatrechtlichem Gebiet ein selbständiger Träger von Rechten und Pflichten sein kann. Die Gestaltung des Zweckverbands ist durch die Beteiligten zu bestimmen. In der Satzung lassen sich insbesondere Zusammensetzung, Ziele, Verbandsaufgaben, Gebiet und die Zuständigkeit der Verbandsorgane (Art. 12 KA) bestimmen. Die Vereinbarung der Verbandsatzung ist gemäß Art. 12 Abs. 1 KA eine notwendige Voraussetzung für die Gründung eines grenzüberschreitenden örtlichen Zweckverbands. Die Gebietskörperschaften und örtlichen Stellen können also den Aufgabenbereich des Zweckverbandes inhaltlich und räumlich selbst bestimmen. Diese Flexibilität ermöglicht die Berücksichtigung besonderer Bedingungen vor Ort, so dass der Zweckverband in der Gestaltung der Kooperation zwischen deutschen und polnischen Einrichtungen der Suche nach gemeinsamen Lösungen der spezifischen Probleme z.B. in den Küstengebieten am besten entspricht. Die existierenden westeuropäischen Zweckverbände haben z.B. die Wasserversorgung, den Umweltschutz, den Strassen- und Brückenbau, den Hochwasserschutz und die gemeinsame Raumplanung als Aufgabe übertragen bekommen. Hierdurch wird mithin die Möglichkeit eröffnet, die einzelnen Sektoren, die in der EU-Empfehlung zum IKZM (2002/413/EG) genannt sind, einzubeziehen. Dementsprechend könnten beispielsweise gemeinsame Naturschutzprojekte, die Raumplanung oder auch die grenzüberschreitenden berufsbildenden Projekte, also Sektoren, die thematisch verschiedene Schwerpunkte umfassen, durch den Zweckverband koordiniert werden. Auf diese Weise könnte die Einrichtung eines Zweckverbands alle Ziele und Idee des Integrierten Küstenzonenmanagements unter einem Dach koordinieren und vereinen. Die Schaffung mehrerer Zweckverbände, die jeweils an bestimmten Zielen, wie z.B. Raumplanung oder Bildung orientiert sind, läuft Gefahr, dass das Küstenmanagement zersplittert wird und die Rolle des Bindeglieds, welches IKZM einnehmen kann und sollte, verloren geht.

Die Vertretungen in den Organen, die sich aus der Verbandsversammlung, dem Verbandsvorsitzenden sowie einem oder mehreren stellvertretenden Vorsitzenden zusammensetzt, soll ein Gleichgewicht zwischen den Gebietskörperschaften sichern. Die Vermeidung der Dominanz einer Gebietskörperschaft ist durch eine Wahl der stellvertretenden Vorsitzenden unter den Mitgliedern, die als Gebietskörperschaften und örtliche öffentliche Stellen nicht der Vertragspartei angehören, deren Staatsangehöriger der Vorsitzende ist, zu erreichen. Im Weiteren sollte jede Gebietskörperschaft oder örtliche öffentliche Stelle mindestens einen Sitz in der Verbandsversammlung erhalten, jedoch allein nicht mehr als die Hälfte der Sitze bekommen (vgl. Art. 13 KA).

Die Finanzierung des Zweckverbands erfolgt durch Beiträge seiner Mitglieder. Darüber hinaus kann sich der Verband durch Einnahmen aus von ihm erbrachten

Dienstleistungen eine finanzielle Quelle schaffen (Art. 14 AK). Fraglich ist hierbei die finanzielle Leistungsbereitschaft der polnischen Vertragspartner. Diese gilt es zunächst zu überzeugen, dass die Schaffung eines solchen Zweckverbandes keine Parallelstruktur zu bereits existierenden Einrichtungen aufbauen will, die zusätzliche Geldressourcen beansprucht.

Im Zusammenhang mit diesen Überlegungen ist erwägen, ob die Euroregion Pomerania im Untersuchungsgebiet den Status eines grenzübergreifenden Zweckverbands annehmen und die Umsetzung des Küstenmanagements übernehmen sollte. Die geografische Lage, die Interessenschwerpunkte sowie die Akteure der Euroregion erscheinen jedenfalls geeignet, diese Rolle zu übernehmen. Mit ihr könnte eine bereits existierende Einrichtung, ausgestattet mit dem entsprechenden förmlichen Status und ergänzt durch alle notwendigen Instrumente genutzt werden, so dass in diesem Falle keine neuen Strukturen erforderlich wären.

Im Abkommen sind ferner weitere Kooperationsformen berücksichtigt (Artt. 8-10 KA), die unter dem Kriterium der Rechtspersönlichkeit in zwei Kategorien aufgeteilt wurden. Zu den Einrichtungen ohne Rechtspersönlichkeit und ohne Finanzhoheit gehören danach insbesondere Konferenzen, kommunale Arbeitsgemeinschaften, Experten- und Reflexionsgruppen sowie Koordinierungsausschüsse, also Institutionen, die im IKZM-Prozess in jeder Phase eine Rolle spielen. Diese beschäftigen sich insbesondere mit den Fragen des gemeinsamen Interesses, den Vorschlägen für die Zusammenarbeit sowie dem Informationsaustausch. Eine Einrichtung ohne Rechtspersönlichkeit ist nicht befugt, bindende Beschlüsse für die Mitglieder oder Dritte zu fassen (Art. 9).

Die zweite Gruppe stellen die Einrichtungen mit Rechtspersönlichkeit dar, an denen sich Gebietskörperschaften und örtliche Stellen beteiligen (Art. 10 KA). Eine spezielle Art der Einrichtung mit Rechtspersönlichkeit ist der o.g. grenzüberschreitende örtliche Zweckverband.

Durch die Übernahme des Modells des Karlsruher Abkommens für Deutschland und Polen würden die Hindernisse, welche die Kooperation zwischen den Selbstverwaltungen gegenwärtig bremsen, abgeschafft werden. Hierdurch könnte das Hauptproblem, nämlich das Fehlen einer Grundlage für deutsch-polnische Zusammenarbeit mit öffentlichem Charakter, gelöst werden.

Aus der Perspektive des IKZM ist es besonders wichtig, eine Kooperationsplattform einzurichten und den Akteuren Instrumente zur Verfügung zu stellen, die eine effiziente grenzüberschreitende Dimension haben und die Möglichkeit der Mitgestaltung in den Prozessen des IKZM ermöglichen. Ein Zweckverband könnte diese Aufgabe erfüllen. Die Rolle der Gebietskörperschaften wird durch die im Rahmen des Abkommens vorgesehenen Instrumente entsprechend verstärkt. Das Modell des Karlsruher Abkommens liefert hierfür entsprechenden Grundlagen und Möglichkeiten.

## 5.2. Möglichkeit der Einrichtung des grenzüberschreitenden Zweckverbands in Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern sind die Vorschriften über den Zweckverband in der Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommerns (KV M-V)<sup>74</sup> enthalten. Die Kommunalverfassung ist in fünf Teile gegliedert, wobei der vierte Teil der kommunalen Zusammenarbeit gewidmet ist. Insofern ist der Zweckverband mit einem eigenen Abschnitt, welcher insgesamt 15 Regelungen umfasst, hinreichend normiert. Ergänzende Regelungen finden sich in § 21 Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung (DVO KV M-V)<sup>75</sup> und § 1 Abs. 2, 7 Kommunalabgabengesetz (KAG).<sup>76</sup>

Gemäß § 149 KV M-V sollen die beteiligten Körperschaften zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die über die Grenzen von Gemeinden, Ämtern und Landkreisen hinauswirken, zusammenarbeiten. Zweckverbände dienen diesen Aufgaben.

Der eigene Wirkungskreis ist in § 2 der KV M-V näher beschrieben. Dieser umfasst alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, wobei insbesondere die harmonische Gestaltung der Gemeindeentwicklung unter Beachtung der Belange der Umwelt und des Naturschutzes, des Denkmalschutzes und der Belange von Wirtschaft und Gewerbe, die Bauleitplanung, die Gewährleistung des örtlichen öffentlichen Personennahverkehrs, die Versorgung mit Energie und Wasser, die Abwasserbeseitigung und -reinigung, die Sicherung und Förderung eines bedarfsgerechten öffentlichen Angebotes an Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen, die Entwicklung der Freizeit- und Erholungseinrichtungen sowie des kulturellen Lebens, der öffentliche Wohnungsbau, die gesundheitliche und soziale Betreuung, der Brandschutz und die Entwicklung partnerschaftliche Beziehung zu Gemeinden anderer Staaten dazu gezählt werden. Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sind nach § 4 KV M-V solche öffentlichen Aufgaben, welche durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung den Gemeinden zu Erfüllung nach Weisung übertragen werden.

Die Rechtsnatur eines Zweckverbandes ist gemäß § 150 Abs.1 KV M-V die einer Körperschaft des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit. Zulässigerweise können sich Gemeinden, Ämter und Landkreise so zu Zweckverbänden zusammenschließen. Andere Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts können Verbandsmitglieder sein, soweit dies gesetzlich nicht ausgeschlossen oder beschränkt ist. Natürliche Person und juristische Personen des Privatrechts können auch Verbandsmitglieder sein; dieses jedoch nur dann, wenn die Erfüllung der Verbandsaufgaben dadurch gefördert wird und Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen.

Für die grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit ist in § 169 KV M-V vorgesehen, dass die Mitgliedschaft von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen, in einem Zweckverband, der seinen Sitz außerhalb des Landes Mecklenburg-Vorpommerns hat, der Genehmigung des In-

---

<sup>74</sup> Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Kommunalverfassung – KV M-V) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8.6.2004 (GVOBl. M-V S. 205), seit dem 4.3.2004 geltende Fassung.

<sup>75</sup> Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung (DVO KV M-V) vom 23.4.1999 (GVOBl. M-V S. 295, ber. 306), in Kraft am 12.5.1999.

<sup>76</sup> Kommunalabgabengesetz (KAG), vom 1.6.1993 (GVOBl. M-V S.522, ber. S. 916), in Kraft am 17.6.1993, geändert durch Artikel 27 des Gesetzes vom 20.11.2001 (GVOBl. M-V S. 428), in Kraft am 1.1.2002.

nenministeriums bedarf. Dieses korreliert mit der entsprechenden Vorschrift aus dem Karlsruher Abkommen, da es in Art. 8 Abs. 2 einer vorherigen Genehmigung nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts der Vertragspartei, der sie zugehört, bedarf. Der Zusammenschluss von Zweckverbänden ist nach § 150 a KV M-V durch öffentlich-rechtlichen Vertrag möglich. Gleichzeitig ist die Verbandssatzung des neuen Zweckverbandes zu vereinbaren. Beschlüsse über den Zusammenschluss bedürfen einer Zwei-Drittel-Mehrheit. Der neue Zweckverband ist Rechtsnachfolger der bisherigen Zweckverbände. Ein Zweckverband kann auch durch öffentlich-rechtlichen Vertrag mit seinen vollständigen Aufgaben einem anderen Zweckverband beitreten. Beide genannten öffentlich-rechtlichen Verträge bedürfen der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde.

Gem. § 151 KV M-V obliegt dem Zweckverband die Erfüllung der ihm durch den öffentlich-rechtlichen Vertrag übertragenen Aufgaben. Mit der Aufgabenübertragung geht auch das Satzungsrecht der Verbandsmitglieder auf dem Zweckverband über. In § 152 KV M-V ist die Errichtung durch öffentlich-rechtlichen Vertrag der Beteiligten vorgeschrieben. Dieser bedarf der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde. Die Verbandsmitglieder vereinbaren eine Verbandssatzung, die der Zweckverband erlässt. In seinem Abs. 3 bestimmt § 152 KV M-V die einzelnen zwingenden Voraussetzungen einer Verbandssatzung. Insofern stimmen diese mit denen im Karlsruher Abkommen überein. Zusätzlich ist nach der kommunalen Verfassung Mecklenburg-Vorpommern das Nähere der öffentlichen Bekanntmachungen der Satzung zu bestimmen. Diese Verbandssatzung ist nach der Kommunalverfassung mit der Mehrheit aller Mitglieder der Verbandsversammlung beschlossen.

Für die Satzung ist im Karlsruher Übereinkommen keine Mehrheit zu finden. Jedoch ist enthalten, dass die Satzung zusätzliche Vorschriften vorsehen kann. Die Verbandssatzung ist zusätzlich der Rechtsaufsichtsbehörde anzuzeigen und darf nur in Kraft gesetzt werden, wenn die Rechtsaufsichtsbehörde die Verletzung von Rechtsvorschriften nicht innerhalb von zwei Monaten nach Eingang der erforderlichen Unterlagen geltend gemacht oder wenn sie vor Ablauf der Frist erklärt hat, dass sie keine Verletzung von Rechtsvorschriften geltend macht.

Für die Änderung der Verbandssatzung gilt lediglich die Mehrheit aller Mitglieder, wobei es für bestimmte Ausnahmen einer Zwei-Drittel-Mehrheit bedarf. Dieses ist nach dem Karlsruher Übereinkommen strenger mit einer insgesamt geltenden Zwei-Drittel-Mehrheit gehandhabt.

Nach der Kommunalverfassung M-V muss neben der Verbandssatzung eine schriftliche Vereinbarung mit einem Ausgleich der Vor- und Nachteile aus der Bildung des Zweckverbandes oder späteren Veränderungen festgelegt werden. Für den Zweckverband gelten gemäß § 154 KV M-V bestimmte Vorschriften aus der Kommunalverfassung entsprechend, insbesondere das Satzungsrecht, das Dienstsiegel, Verfahrensvorschriften sowie Anschluss- und Benutzungszwang. Nach dem Kommunalrecht in Mecklenburg-Vorpommern sind gemäß § 155 KV M-V als Organe des Zweckverbandes die Verbandsversammlung und der Verbandsvorsteher vorgesehen. Im Karlsruher Übereinkommen ist hier abweichend geregelt, dass der Verbandsvorsteher Verbandsvorsitzender genannt wird sowie dass ein oder mehrere stellvertretende Vorsitzende zu bestellen sind.

Gemäß § 159 KV M-V werden der Verbandsvorsteher sowie zwei Stellvertreter aus der Mitte der Verbandsversammlung für die Dauer der Wahlperiode gewählt. Diese dürfen nicht denselben Verbandsmitgliedern angehören. Für die Dauer der Amtszeit des Verbandsvorstehers und seiner Stellvertreter als Ehrenbeamte gelten besondere

Vorschriften in Bezug auf den Amtsantritt der Nachfolger. Ein Vorstand ist nach § 159 Abs. 3 KV M-V möglich.

Die Versammlung ist nach § 156 KV M-V das oberste Willensbildungs- und Beschlussorgan des Zweckverbandes. Die Versammlung besteht aus den Bürgermeistern, Amtsvorstehern und Landräten der verbandsangehörigen Gemeinden, Ämter und Landkreise sowie den Vertretern anderer Verbandsmitglieder (gemäß § 150 Abs. 2 S. 2 KV M-V). Dieses ist mit der Regelung aus Artikel 13 des Karlsruher Abkommens vereinbar. Daneben gelten zusätzlich konkrete Vorschriften für die Dauer der Wahlperiode und für die Grundsätze der Wahl (§§ 156-158 KV M-V).

Haushaltswirtschaftliche Grundsätze und die wirtschaftliche Betätigung eines Zweckverbandes sind in § 161 KV M-V geregelt, die Deckung des Finanzbedarfs in § 162 KV M-V. Für den Austritt aus einem Zweckverband ist bei einer Gemeinde, einem Amt oder einem Landkreis ein Beschluss der Vertretungskörperschaft erforderlich. Der Austritt wird nach Abschluss des Anzeigeverfahrens (Anzeige gegenüber der Rechtsaufsichtsbehörde und Zweimonatsfrist wegen der Verletzung von Vorschriften gem. § 152 Abs. 4 S. 2 und 3 KV M-V) mit der öffentlichen Bekanntmachung der geänderten Verbandssatzung wirksam. Ein Ausschluss einer Gemeinde, eines Amtes, eines Landkreises oder eines Zweckverbandes aus einem Zweckverband ist unzulässig. Ein Ausschluss anderer Verbandsmitglieder (andere Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts gem. § 150 Abs. 2 S. 2 und 3 KV M-V) ist nach vorheriger Anhörung nur zulässig, wenn ein geregelter Ausschlussgrund entsprechend der Verbandssatzung vorliegt.

Die Aufhebung des Zweckverbandes ist gem. § 164 KV M-V entsprechend der Regelung aus § 152 Abs. 1 KV M-V durch öffentlich-rechtlichen Vertrag der Beteiligten möglich. Dieser bedarf jedoch der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde. Im Falle der Aufhebung ist der Zweckverband verpflichtet, das Grundbuch, das Wasserbuch und andere öffentliche Bücher berichtigen zu lassen. Verringert sich die Mitgliederzahl nach § 164 Abs. 3 KV M-V auf ein Mitglied, ist der Zweckverband aufgehoben.

### **5.3. Möglichkeit der Einrichtung des grenzüberschreitenden Zweckverbands in Polen**

Im polnischen Recht sind ähnliche Rechtsinstrumente der kommunalen Zusammenarbeit bekannt wie in Deutschland. So ist der Kommunalverband eine besondere Form der gebietskörperschaftlichen Zusammenarbeit. Ein Kommunalverband wird auf Grundlage eines Ratsbeschlusses der betroffenen Gemeinden gebildet (Art. 64 GemG). Ziel der Gründung ist die gemeinsame Wahrnehmung von gemeindlichen Aufgaben derer, die den Verband geschaffen haben. Der Verband ist mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet (Art. 65 GemG) und ist in ein Register einzutragen, welches vom Minister des Innern und der Verwaltung geführt wird (Art. 68 Abs. 1 GemG).

Zur Ausübung der territorialen Selbstverwaltung und zur Wahrung der gemeinsamen Interessen können Gemeinden überdies unter Beteiligung von Kreisen und Woiwod-

schaften Vereine gründen (Art. 84 GemG). Die Art und Weise der Ausgestaltung der Vereine ist im Vereinsrecht<sup>77</sup> geregelt.

Auf Kreisebene können Kreise Verbände mit anderen Kreisen gründen (Art. 65 KreisG). Für kreisfreie Städte besteht die Möglichkeit, mit Gemeinden entsprechende Verbände zu gründen (Art. 74 KreisG). Auch besteht die Möglichkeit, dass Kreise untereinander und mit Gemeinden und Woiwodschaften Vereine gründen können (Art. 75 KreisG, Art. 8a WoiwodG). Allerdings haben diese Vereine nicht den Status einer Körperschaft öffentlichen Rechts.

Gegenwärtig ist in Polen die Einrichtung des grenzüberschreitenden örtlichen Zweckverbands ausgeschlossen, so dass für die Anwendung eines Abkommens zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit das polnische Recht angepasst werden müsste. Hierbei ist zu betonen, dass nach dem Vorbild des Karlsruher Abkommens der Vorbehalt aus Art. 1 die Beachtung des nationalen Rechts sichert. Die Regeln aus Art. 91 Abs. 2 der polnischen Verfassung, nach denen ein durch Gesetz ratifizierter völkerrechtlicher Vertrag Vorrang vor dem Gesetz hat, hier keine Anwendung finden.

Das Recht der Gebietskörperschaften, zu internationalen Vereinigungen lokaler und regionaler Gemeinschaften beizutreten sowie die Zusammenarbeit mit lokalen und regionalen Gemeinschaften anderer Staaten zu unternehmen, ist im Art. 172 der polnischen Verfassung vorgesehen. Das Ausführungsgesetz, nach dem Gebietskörperschaften diese Rechte in Anspruch nehmen können, ist das Gesetz über Grundsätze des Beitritts von Einheiten der territorialen Selbstverwaltung zu internationalen Vereinigungen von lokalen und regionalen Gemeinschaften vom 15.09.2000 (BeitrittG).<sup>78</sup> Die Beitrittsvorschriften des Gesetz gelten für alle Einheiten der Selbstverwaltung, also Gemeinden, Kreise und Woiwodschaften gleichermaßen.

Unter „Vereinigungen“ sind Organisationen, Verbände und Körperschaften zu verstehen, die durch lokale Gemeinschaften aus mindestens zwei Staaten im Einklang mit ihrem innerstaatlichen Recht eingerichtet werden (Art. 1 Abs. 2 BeitrittG). Der Beschluss der Organe von Gemeinden, Kreisen und Woiwodschaften über den Beitritt bedarf der Zustimmung des polnischen Außenministers (Art. 4 BeitrittG).

Gemäß Art. 3 BeitrittG kann der Beitritt zu internationalen Vereinigungen nicht mit der Übertragung von öffentlichen Aufgaben der beigetreten Selbstverwaltungseinheit oder von Immobilien oder Vermögensrechten auf immaterielle Güter auf die Vereinigung selbst oder auf irgendeinen ihrer Mitglieder verbunden werden. Dadurch wird ein Beitritt zum grenzüberschreitenden örtlichen Zweckverband unmöglich. Die Einführung eines Abkommens nach dem Karlsruher Modell wird die legislativen Anpassungen in den polnischen Vorschriften erfordern (z.B. des Beitrittsgesetzes).

Es ist zu vermuten, dass zentrale Entscheidungsträger in Polen Vorbehalte gegen stärkere lokale Einrichtungen haben und einen Verlust der eigenen Kontrolle und Unabhängigkeit befürchten. Es ist daher vordringliche Aufgabe, die Entscheidungsträger von den Vorteilen des Abkommens für die Kooperationen und Bedingungen in den Regionen zu überzeugen.

---

<sup>77</sup> Gesetz über Vereine vom 07.04.1989, zul. geändert mit Gesetz vom 01.05.2004 (Dz.U.01.79.855 zm. 01.05.2004 Dz.U.04.102.1055, Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach).

<sup>78</sup> Gesetz über Grundsätze des Beitritts von Einheiten der territorialen Selbstverwaltung zu internationalen Vereinigungen von lokalen und regionalen Gemeinschaften vom 15.09.2000 (Dz.U. Nr 91, Poz. 1009, Ustawa z dnia 15.09.2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych).

## **6. Perspektiven der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf EU-Ebene**

Eine ähnliche Lösung der grenzüberschreitenden Kooperation wie im Karlsruher Abkommen wird aktuell auf der Ebene der EU verfolgt. Von dort wurde von der Europäischen Kommission der Vorschlag für eine Verordnung bezüglich der Schaffung eines Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (EVGZ) gemacht.<sup>79</sup> Im Fall ihrer Verabschiedung soll diese Verordnung 2007 in Kraft treten. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob er geeignete Instrumente für die grenzüberschreitende Kooperation im Rahmen des IKZM zur Verfügung stellen kann.

Die Einrichtung eines EVGZ soll die Schwierigkeiten, die bei der Verwirklichung der grenzüberschreitenden und transnationalen Kooperation aufgrund der unterschiedlichen nationalen Rechtssetzungen und Verfahren existieren, verringern und überwinden (2. Erwägungsgrund). Das IKZM in der Odermündungsregion ist ein Beispiel dafür, dass sich vielfältige gemeinsame Interessen und Ziele ohne universelle Regelungen nur schwer durchsetzen lassen, weil stets Lücken im sektoralen Recht bestehen (bleiben) und damit auf unzureichend effiziente Rechtsinstrumente zurückgegriffen werden muss, während eine allgemeine Kooperationsplattform fehlt. Der Europäische Verbund für grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist ein Rechtsinstrument, das in einem solch breiten Aufgabenfeld wie dem IKZM die Einbeziehung grenzüberschreitender Aspekte zur Verwirklichung seiner Ziele erlaubt.

Allerdings sollte darauf geachtet werden, dass die Einrichtung des Verbunds zur Umsetzung des IKZM keine thematische Einschränkung zur Folge haben darf. Der integrative Anspruch des Küstenmanagement richtet sich vielmehr auf die grenzüberschreitenden Aspekte im Allgemeinen, so dass das IKZM nicht als bloßer „Sektor“ berücksichtigt werden darf. Auf diese Weise können alle Ziele eines Integrierten Küstenzonenmanagements einbezogen und unter einem Dach koordiniert werden. Eine Diversifizierung in mehrere Einrichtungen, die jeweils an sektoralen Zielen orientiert sind, birgt hingegen die Gefahr in sich, dass der integrative Ansatz des Küstenmanagements konterkariert wird.

### **6.1. Rechtsnatur des Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit**

Die Regelung des Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist in Form einer Verordnung vorgeschlagen worden, dessen Inkraftsetzung für den 1.01.2007 vorgesehen ist. Verordnungen gehören neben Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen zum sekundären Gemeinschaftsrecht, das von den Organen der Gemeinschaft nach Maßgabe von EGV<sup>80</sup> geschaffen ist. Gemäß Art. 249 UAbs. 2 EG hat eine Verordnung direkte Geltung und ist damit in all ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Ihre unmittelbare Geltung besagt, dass ihre Anwendung nach dem Inkrafttreten ohne Anordnung der Legislativorgane des Staates gilt. Die Gerichte und Verwaltungsbehörden sollen die

---

<sup>79</sup> Europäische Kommission 2004, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates bezüglich der Schaffung eines Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit vom 14.7.2004, KOM(2004) 496 endgültig.

<sup>80</sup> Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25.03.1957.

Verordnung selbst zur Anwendung bringen und das entgegenstehende nationale Recht außer Anwendung lassen.<sup>81</sup> Im Kollisionsfall mit dem nationalen Recht hat die Verordnung somit Vorrang vor dem nationalen Recht. Positiv ist hierbei zu bewerten, dass keine Umsetzungsmaßnahmen bzw. Genehmigungen der einzelnen Mitgliedstaaten notwendig sind. Im Vergleich zu anderen Rechtsinstrumenten hat eine Verordnung die stärkste Durchsetzbarkeit und größte Garantie der Einheitlichkeit in ihrer Anwendung in den Mitgliedstaaten.

Im Gegensatz dazu weist die Richtlinie beispielsweise die „gestufte Verbindlichkeit“ auf. Gemäß Art. 249 EVG ist sie für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Hauptdefizit einer Richtlinie ist der zeitaufwendige Umsetzungsprozess, der durch die Mitgliedstaaten häufig fehlerhaft, verzögert oder unzureichend realisiert wird. Aus diesen Gründen ist eine Verordnung gegenüber einer Richtlinie zu bevorzugen soweit dies rechtlich und politisch möglich ist.<sup>82</sup>

## **6.2. Rechtsinstrumente des Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit**

Der Verordnungsvorschlag zur Schaffung eines Europäischen Verbundes für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (EVGZ-VO-E) soll die Erreichung der in den Erwägungsgründen betonten Ziele ermöglichen. Insbesondere soll durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ein Beitrag für die Entwicklung der Gesamtheit der Gemeinschaft und für das stärkere wirtschaftliche und soziale Zusammenhalten erbracht werden. Dabei wird auf die Schwierigkeiten bei der Umsetzung und Verwaltung der gemeinsamen Aktionen aufgrund unterschiedlichen nationalen Rechtssetzung und Verfahren hingewiesen. Darüber hinaus wird in Anbetracht des erweiterten Gemeinschaftsgebiets, in der die Anzahl der Landes- und Meeresgrenzen erhöht wurde, die Vereinfachung und Verstärkung der Zusammenarbeit betont. Das neue Rechtsinstrument EVGZ soll zur Erfüllung dieser Aufgaben die Grundlage liefern. Eine EVGZ soll die Befähigung bekommen, im Namen und im Auftrag seiner Mitglieder, und hier speziell der regionalen und kommunalen Behörden, zu handeln. Die Definition seiner Aufgaben und Kompetenzen werden in einem speziellen Abkommen, das von seinen Mitgliedern beschlossen wird, geregelt (Art. 4 EVGZ-VO-E). Aus seinem Aufgabebereich wird jedoch die Polizei- und Gesetzgebungsbefugnis ausgeschlossen. Die Ausgestaltung des EVGZ umfasst eigene Organe und Regeln, eine Satzung, einen eigenen Haushalt und die Wahrnehmung der finanziellen Verantwortung.

Nach Art. 3 Abs. 2 EVGZ-VO-E soll der EVGZ in der Rechts- und Geschäftsfähigkeit juristischer Personen entsprechend nationalem Recht ausgestattet werden. Er wird also eine vom Gesetz anerkannte rechtliche Selbstständigkeit besitzen und ein selbstständiger Träger von Rechten und Pflichten sein. Des Weiteren besitzt er die Geschäftsfähigkeit und ist damit in der Lage, im allgemeinen Rechtsverkehr über Landesgrenzen hinweg Verträge im Namen des EVGZ abzuschließen.

Die bisherigen Lösungen auf der EU-Ebene, zu denen die auf Privatrecht basierende Europäische Wirtschaftliche Interessensvereinigung (EWI) (European Economic In-

---

<sup>81</sup> Streinz 1999, 133.

<sup>82</sup> Ebenda, 125.

terrest Grouping - EEIG)<sup>83</sup> gehört, orientierten sich auf eine wirtschaftliche Kooperation und deren Erleichterung und Entwicklung zwischen den Mitgliedern. Sie wurden im Gemeinschaftsrecht etabliert, um Einzelunternehmen oder anderen Einrichtungen die Gründung von Vereinigungen zu ermöglichen. Ihre Mitglieder können allerdings nur Gesellschaften, andere juristische Einheiten des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts sowie natürliche Personen, die eine gewerbliche, kaufmännische, handwerkliche, landwirtschaftliche oder freiberufliche Tätigkeiten in der Gemeinschaft ausüben oder dort andere Dienstleistungen erbringen, sein. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit stellt beim IKZM jedoch keinen Schwerpunkt dar, sondern ist gleichrangig neben den sozialen und ökologischen Zielen zu sehen. Bei einer EWV stimmt zudem der Adressatenkreis nicht mit den Akteuren des IKZM überein.

Im Gegensatz dazu setzt sich ein EVGZ aus regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften sowie anderen lokalen öffentlichen Organisationen und/oder (kleineren) Mitgliedsstaaten zusammen, auf deren gemeinsame Initiative die Gründung des Verbunds beschlossen wird (Art. 2 Abs. 1, 2). Den Mitgliedern bleibt die Wahl zwischen der Gründung eines eigenständigen Rechtsgebildes oder der Übertragung der Aufgaben auf eines der Mitglieder (Art. 2 Abs. 3). Vor dem Hintergrund des IKZM ist die Gründung eines eigenständigen Rechtsgebildes zu empfehlen, bei dem die gegenseitige Kontrolle und Vermeidung der Durchsetzung von Partikularinteressen garantiert wird. Dabei ist es wichtig, auf eine dauerhafte Kooperation zur Lösung gemeinsamer Fragen, den Informationsaustausch, vertrauensbildende Maßnahmen und eine Zusammenarbeit, die die jeweilige Arbeitsweise und kulturbedingte Aspekte berücksichtigt, zu achten. Hierdurch wird die Installation gemeinsamer, insbesondere informeller Instrumente gewährleistet, die eine Grundlage für eine erfolgreiche Zusammenarbeit darstellen.

Die Gestaltung der Aufgaben und Zuständigkeiten eines EVGZ soll die umfassende Berücksichtigung der räumlichen und regionalen Besonderheiten ermöglichen, was in Gebieten, in denen sich maritime und terrestrische Probleme überschneiden, besonders wichtig ist. Darüber hinaus kann bei der Ausgestaltung des EVGZ das breite Spektrum der IKZM-relevanten Sektoren in seinem Aufgabenbereich einbezogen werden. Möglicher Schwerpunkt könnte der Schutz der im weiten Sinne verstandenen Küstenumwelt sein. Dieser Schwerpunkt würde insbesondere den Artenschutz und den Schutz von Lebensräumen sowie Küstensiedlungen und ihrem Kulturerbe berücksichtigen. Des Weiteren ist die demographische Entwicklung der Bevölkerung, insbesondere im deutschen Grenzraum zu berücksichtigen, welche Maßnahmen z.B. im Bereich der Wohnungswirtschaft aber auch der Beschäftigung und/oder Aus- und Fortbildung unter Berücksichtigung der Potentiale der Odermündungsregion als Grenzregion tangiert. Hierbei spielt die Stadtregion Stettin mit seiner Ausstrahlung auf das Umland eine wichtige Rolle. Auf diese Weise könnten nach und nach alle Ziele eines Integrierten Küstenzonenmanagements einbezogen und unter einem Dach koordiniert werden. Diese Ausgestaltung würde den Dialog zwischen den Nachbarländern fördern und die Erarbeitung von abgestimmten und bindenden Entscheidungen ermöglichen. Ferner wird so die Einbeziehung von regionalen und lokalen Initiativen und die Beteiligung der Öffentlichkeit im Sinne eines Bottom-up-Ansatzes ermöglicht. Mit dem EVGZ würde damit die horizontale und auch vertikale Kommunikation der Küstenakteure vereinfacht, indem sie besser strukturiert wäre.

---

<sup>83</sup> Verordnung (EWG) Nr. 2137/85 des Rates vom 25. Juli 1985 über die Schaffung einer Europäischen Wirtschaftlichen Interessenvereinigung (EWIV) (ABl. EG Nr. L 199 vom 31.07.1985, S. 1-9).

Viele Aktionen und Programme im Odermündungsgebiet werden aus Mitteln der EU finanziert, insbesondere aus EU-Strukturfonds wie z.B. EFRE,<sup>84</sup> der Mittel für eine gemeinsame Projektrealisierung zur Verfügung stellt. Es ist davon auszugehen, dass diese Finanzierungsquelle auch weiterhin eine wichtige Rolle spielen wird. Der EVGZ wurde neben der Grenzraumkooperation hauptsächlich auch für eine programmorientierte Zusammenarbeit vorgeschlagen, d.h. er kann auch Aufgaben hinsichtlich der Umsetzung der durch die Gemeinschaft finanzierten Programme für grenzüberschreitende Zusammenarbeit übernehmen (Art. 3 Abs. 6, Erwägungsgründe 11). Damit könnten aus einer Hand Maßnahmen vorgeschlagen und mit Geldern der EU umgesetzt werden.

Des Weiteren kann ein EVGZ auch bei der Verbreitung und Sammlung von Informationen über Möglichkeiten der Finanzierung durch EU-Mittel und andere Quellen für gemeinsame Projekte im Rahmen des IKZM sowie bei der Suche nach geeigneten Kooperationspartnern unterstützend wirken. Viele potenziell mögliche Projekte werden gegenwärtig aufgrund fehlender Kenntnis über Fördermöglichkeiten nicht realisiert. Es ist daher von erheblicher Bedeutung, dass der EVGZ die gesammelten Kapazitäten, Erfahrungen und Möglichkeiten bei der Erarbeitung solcher Projekte zur Verfügung stellt.

Da die Verordnung bezüglich der Schaffung eines Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit bereits am 1.01.2007 in Kraft treten soll (Art. 9 EVGZ-VO-E), stellt der EVGZ eine ernst zu nehmende Alternative für die Umsetzung eines bilateralen, grenzüberschreitenden IKZM in der Odermündungsregion dar. Bis dahin sollten die Entscheidungsträger die Rolle und den Nutzen des EVGZ für das Küstenmanagement gewissenhaft prüfen und diskutieren. Es sollten die Argumente für und wider die Schaffung eines speziell für das IKZM eingerichteten Verbundes zusammengestellt und erörtert werden. Dabei ist die Akzeptanz einer solchen Einrichtung noch durchaus fraglich, zumal die Verlagerung von Kompetenzen bei vielen Entscheidungsträgern Unbehagen auslöst.

## 7. Schlussfolgerungen

Grenzübergreifende Zusammenarbeit im Integrierten Küstenzonenmanagement bedarf eines universalen öffentlich-rechtlichen Rechtsinstruments, welches eine umfassende Zusammenarbeit der regionalen und lokalen Einrichtungen beider Staaten ermöglicht. Statt in einzelnen IKZM-relevanten Gesetzen „Nachbarstaatsklauseln“ aufzunehmen, wird eine universale Lösung empfohlen, wie sie mit einem Abkommen nach dem Vorbild des Karlsruher Abkommens oder einem EVGZ nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission derzeit diskutiert wird. Vorgeschlagen wird eine Struktur, welche der Idee des IKZM bzw. der Realisierung seiner Projekte in grenzüberschreitender Dimension dienen kann. Die Lösungen, die de lege lata in den nationalen Rechtsrahmen zu finden sind, reichen dazu nicht.

Solange es auf europäischer Ebene keine Rahmenregelung im Sinne des Kommissionsvorschlags für eine Verordnung zur Schaffung Europäischer Verbände für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (EVGZ) existiert, können bestehende Vereinbarungen zu Kooperationsformen anderer Grenzregionen als Vorbild zur Lösung der

---

<sup>84</sup> Vorschlag für eine Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, KOM(2004) 495 endg.

Probleme zwischen Deutschland und Polen dienen. Im Fall der nahe liegenden „Übernahme“ des Karlsruher Übereinkommens zwischen Deutschland und Polen werden für die grenzüberschreitende Kooperation im Rahmen des IKZM am Stettiner Haff für beide Nationen neue Chancen und eine neue Qualität der Zusammenarbeit eröffnet. Die dort vorgesehenen rechtlichen Instrumente können für gemeinsame Projekte, Pläne und Visionen eine neue Basis bilden, welche deren Realisierung befördert, statt sie zu bremsen.

Des Weiteren ist zu erwägen, im Zuge der Umsetzung eines bilateralen IKZM die Gründung eines eigenständigen, an einer grenzüberschreitenden Arbeit orientierten Rechtsgebildes z.B. in Form eines grenzüberschreitenden örtlichen Zweckverbands oder Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (vorbehaltlich der Verabschiedung der Verordnung) zu etablieren. Dadurch könnte die gegenseitige Kontrolle gewährleistet und die Durchsetzung von Partikularinteressen vermieden werden. Dabei ist besonders wichtig, dass eine Form gewählt wird, innerhalb welcher eine vertrauensvolle, dauerhafte Kooperation zur Lösung gemeinsamer Fragen, ein Informationsaustausch und eine Zusammenarbeit, die die jeweilige Arbeitsweise und kulturbedingte Aspekte berücksichtigt, stattfinden kann. Hierdurch wird die Installation gemeinsamer, insbesondere informeller Instrumente gewährleistet, die eine Grundlage für eine erfolgreiche Zusammenarbeit darstellen. Eine dahingehende Ausgestaltung der Zusammenarbeit fördert den Dialog zwischen den Nachbarländern und ermöglicht die Erarbeitung bindender Entscheidungen. Die Einbeziehung von regionalen und lokalen Initiativen und die Beteiligung der Öffentlichkeit im Sinne eines Bottom-up-Ansatzes sind zu gewährleisten.

Darüber hinaus kann bei der Ausgestaltung des Rechtsinstruments das breite Spektrum der IKZM-relevanten Sektoren genutzt werden. Möglicher Schwerpunkt könnte der Schutz der im weiteren Sinne verstandenen Küstenumwelt sein. Dieser Schwerpunkt würde insbesondere den Artenschutz und den Schutz von Lebensräumen sowie Küstensiedlungen und ihrem Kulturerbe – ggf. mit Hilfe der Raumplanung – berücksichtigen. Des Weiteren ist die demographische Entwicklung in der Odermündungsregion mit dem Ballungsraum Stettin zu berücksichtigen, welche Maßnahmen z.B. im Bereich des Wohnungswesens und der Beschäftigung und/oder Aus- und Fortbildung unter Berücksichtigung der Potentiale der Grenzregion tangiert. Auf diese Weise könnten nach und nach alle Ziele eines Integrierten Küstenzonenmanagements einbezogen und unter einem Dach koordiniert werden. Eine Diversifizierung in mehrere Einrichtungen, die jeweils an sektoralen Zielen orientiert sind, birgt hingegen die Gefahr in sich, dass der integrative Ansatz des Küstenmanagements konterkariert wird.

## **8. Literaturverzeichnis**

- Brunn, G.; Schmitt-Egner P. (Hrsg.) (1998): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa. Baden-Baden.
- Bußmann, A.; (2005): Die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Deutschlands Nachbarländern Frankreich und Polen. Baden-Baden.
- Droth, A.; Grimm, F.-D.; Haase, A. (2000): Polen aktuell. Daten, Fakten, Literatur zur Geographie Europas, Heft 6. Leipzig.

- Europäische Kommission (2000): Praktisches Handbuch zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit. Gronau.
- Formuszewicz, R. (2004): Umowa z Karlsruhe jako model współpracy transgranicznej (Das Karlsruher Abkommen als Modell der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit). Warszawa.
- Gorzela, G.; Bachtlera, J.; Kasprzyk, M. (Hrsg.) (2004): Współpraca transgraniczna Unii Europejskiej, Doświadczenia polsko-niemieckie (Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der EU, Deutsch-polnische Erfahrungen). Warszawa.
- Gu Xuewu Hrsg. (2002): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Regionen in Europa. Baden-Baden.
- Heberlein H. (1996) Europäische Aspekte für die kommunale Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern. In: Zeitschrift für Landes- und Kommunalverwaltung.
- Janssen, G. (2005): Rechtliche Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Tschechien im Bereich der umweltbezogenen Planung. In: Krätke, S. (Hrsg.): Chancen der EU-Osterweiterung für Ostdeutschland, ARL-Arbeitsmaterial, im Erscheinen.
- Janssen, G.; Czarnicka-Zawada, S.; Konieczny, B.; Vodova, V. (2004): Bestandsaufnahme der IKZM-relevanten Rechts- und Verwaltungsstrukturen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen unter Berücksichtigung des Internationalen Rechts und des Gemeinschaftsrechts. IKZM-Oder Berichte 5. Dresden
- Knippschild, R./ Liebe, J. (2004): Umweltorientiertes Regionalmanagement in Grenzräumen, IÖR-Schriften Band 44, Dresden 2004
- Kotzur M. (2004): Grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit in Europa. Der Beitrag von Art. 24 Abs. 1 a GG zu einer Lehre vom kooperativen Verfassungs- und Verwaltungsstaat. Berlin.
- Lüke M.; Kaplonek B. (2000): Zur Zulässigkeit die Bundesgrenze überschreitender kommunaler Projekte. In: Sächsische Verwaltungsblätter.
- Moersch, W. (2004): Stand und Perspektiven grenzüberschreitender Raumordnung. In: Bayerische Verwaltungsblätter.
- Niedobitek, M. (2001): Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge. Bund, Länder und Gemeinden als Träger grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Tübingen.
- Sachs, Michael (2003): Grundgesetz, Kommentar, 3. Auflage, München 2003
- Schlögel B. (1982) Grenzüberschreitende interkommunale Zusammenarbeit. Voraussetzungen und Rechtsgrundlagen sowie Beispiele in der Abwasserbeseitigung, Energie- und Wasserversorgung und im Nahverkehr. Berlin.
- Schwarze J. (1995): Die Übertragung von Hoheitsrechten auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen i.S.d. Art. 24 Abs. 1 a GG. In: Festschrift für Ernst Benda.
- Streinz, R. (1999): Europarecht. Heidelberg.
- Ura, E.; Ura, E. (2002): Prawo administracyjne (Verwaltungsrecht). Warszawa.