

Sylwia Czarnecka-Zawada

Europäische Verbünde für die territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) und ihre Bedeutung für das IKZM am Beispiel der deutsch-polnischen Odermündung¹

I. Einführung

Die EU-Empfehlung 2002/413/EG zur Umsetzung einer Strategie für ein integriertes Management der Küstengebiete in Europa² legt den Fokus auf die Küstengebiete Europas und versucht Impulse zu geben, um die koordinierte, an der Basis etablierte Mitwirkung der relevanten Akteure in diesem Bereich zu ermöglichen. So wird in Kapitel V. der Empfehlung speziell die Frage der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit betont. Danach sollen die Mitgliedstaaten mit ihren Nachbarländern den Dialog fördern bzw. mit diesen in Dialog treten oder diesen aufrechterhalten und bestehende Abkommen umsetzen, um Mechanismen für eine bessere Koordinierung der Reaktionen auf grenzüberschreitende Fragen zu erarbeiten. Für die grenzüberschreitende Odermündungsregion bedeutet dies aus rechtlicher Perspektive, dass es erforderlich ist, die notwendigen Kooperationsmechanismen herauszuarbeiten, die es den beteiligten Akteuren erlauben, ihre Ziele, Aufgaben und Ideen über die jeweilige Staatsgrenze hinweg zur Anwendung zu bringen.

In diesem Zusammenhang beschäftigt sich das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderte Referenzprojekt „Integriertes Küstenzenonenmanagement in der Odermündungsregion“ u.a. mit den rechtlichen Fragen grenzüberschreitender Verwaltungskooperation. Auf Grund des Grenzraumcharakters der Region stehen insoweit folgende Fragen im Mittelpunkt:

(1) Auf welche rechtliche Grundlage kann die Kooperation zwischen Partnern, die vor Kooperationshindernissen durch Zugehörigkeit zu einem jeweils anderen Rechtssystem stehen, gestützt werden?

(2) Ist ihre Institutionalisierung aus rechtlicher Perspektive möglich, und wenn ja, wie kann diese formell ausgestaltet werden?

Neben zahlreichen klassischen Formen der Staatenkooperation mittels Völkerrecht bietet sich in diesem Zusammenhang insbesondere der Einsatz eines neuen Rechtsinstruments der EU an, nämlich die Verordnung über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)³. Ein solcher Verbund eröffnet für die grenzüberschreitende Kooperation neue Möglichkeiten der formellen öffentlich-rechtlichen Zusammenarbeit, die im Folgenden näher analysiert werden sollen.

¹ Dieser Artikel ist im Rahmen des Verbundprojektes „Forschung für ein Integriertes Küstenzenonenmanagement in der Odermündungsregion“ (IKZM-Oder I & II) entstanden und wurde durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert (03F0403F & 03F0465E).

² Empfehlung (EG) Nr. 2002/413/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.5.2002 zur Umsetzung einer Strategie für ein integriertes Management der Küstengebiete in Europa (ABl. EG Nr. L 148 vom 30.5.2002, S. 24 ff.).

³ Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5.7.2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) (ABl. EG Nr. L 210/19 vom 31.7.2006).

Zunächst wird der internationale rechtliche Hintergrund, der für den EVTZ relevant ist, skizziert (II.). Im Weiteren werden der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit näher erläutert (III.) sowie die in diesem Zusammenhang relevante rechtliche Situation in Polen untersucht (IV.). Darauf aufbauend werden die Einsatzmöglichkeiten des EVTZ als Kooperationsinstrument in der Odermündungsregion dargestellt (V.).

II. Rechtlicher Rahmen für grenzüberschreitende Kooperationen

Die bisherigen Ansätze für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa wurden in verschiedenen internationalen Rechtsakten festgehalten. Im Bereich der grenzüberschreitenden Kooperation war insbesondere der Europarat aktiv, indem er versucht hat, Bemühungen um eine entsprechende Zusammenarbeit aufzugreifen und durch einheitliche Regeln zu unterstützen. Nachfolgend werden die entsprechenden Rechtsakte aufgeführt und kurz erläutert.

1. Das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften vom 21. Mai 1980

Das am 21. Mai 1980 in Madrid unterzeichnete „Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften“⁴ setzt sich aus zwei Teilen zusammen. Im ersten Teil, der verbindliche Wirkung hat, verpflichten sich die Vertragsstaaten, in ihrer nationalen Rechtsordnung die gesetzlichen, administrativen und technischen Schwierigkeiten bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu beseitigen. Des Weiteren sind sie aufgefordert, den Abschluss der Vereinbarungen, die den Mustern des Rahmenübereinkommens entsprechen, zu fördern.

Die Muster für Verträge, Vereinbarungen und Statuten für die grenzüberschreitende Kooperation befinden sich im zweiten Teil, der als Anhang ausgestaltet ist⁵. Das Übereinkommen spielt eine besondere Rolle bei Verfahrensregelungen in der grenzüberschreitenden Kooperation⁶. Allerdings ist sein Wirkungsradius für die Unterzeichnerstaaten nur gering; insbesondere werden keine qualifizierten Kooperationsinstrumente eingeführt⁷. Das Übereinkommen sieht z.B. weder neue Kompetenzen für die Gebietskörperschaften vor, noch enthält es selbstständige und direkt anwendbare Rechtsgrundlagen für die Ausgestaltung grenzüberschreitender Beziehungen⁸.

⁴ Siehe <http://conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/106.htm>.

⁵ Brodecki, Z. (Hrsg.), Regiony (Regionen), Warszawa, 2005, S. 226.

⁶ Poniątowicz, M. / Truskolaski, T., Regiony transgraniczne jako beneficjent pomocy unijnej (Die grenzüberschreitenden Regionen als Profiteur der EU-Hilfe), in: Beinkowski, W. / Grabowiecki, J. / Wnorowski, H., Rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód a rozwój współpracy transgranicznej (Die Osterweiterung der EU und die Entwicklung der grenzüberschreitenden Kooperation), Białystok 2004, S. 203.

⁷ Malchus, V.F., Rechtliche Instrumente: „Von der Madrider Rahmenkonvention zum Anholter Abkommen, zum Karlsruher Übereinkommen und zu den Eurodistrikten“, in: Janssen, G., Europäische Verbünde für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), Berlin 2006, S. 23.

⁸ Niewiadomski, Z., Planowanie przestrzenne w systemie zadań samorządu. Zagadnienia administracyjno prawne (Raumplanung im System der Selbstverwaltungsaufgaben. Rechts- und Verwaltungsaspekte), Warszawa 1994, S. 20.

Im Hinblick auf die territorialen Selbstverwaltungseinheiten muss betont werden, dass die Gebietskörperschaften weder Personen des internationalen Rechts noch Parteien des Übereinkommens sind, und sie folglich auch keine unmittelbaren Rechte aus dem Übereinkommen herleiten können. Mit dem In-Kraft-treten des Übereinkommens verpflichten sich die Unterzeichnerstaaten jedoch, weitere erforderliche Schritte zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu ergreifen, beispielsweise durch den Abschluss bilateraler oder multilateraler internationaler Verträge⁹.

Diese Einschränkungen behindern die Effektivität der Konvention, weshalb ihre Bestimmungen durch Zusatzprotokolle ergänzt wurden. Beispielsweise räumen die Unterzeichnerstaaten im ersten Zusatzprotokoll vom 9. November 1995¹⁰ den Gebietskörperschaften das Recht ein, grenzüberschreitende Vereinbarungen abzuschließen sowie grenzüberschreitende, u.a. auch öffentlich-rechtliche, Organisationsstrukturen einzurichten¹¹.

Das Übereinkommen ist sowohl von Polen (10. März 1993)¹² als auch von Deutschland (21. September 1981)¹³ ratifiziert worden; das Zusatzprotokoll wurde allerdings nur von Deutschland ratifiziert und ist nur dort in Kraft getreten¹⁴.

Trotz dieser Einschränkungen dürfte die Konvention die nationalen Gesetzgebungen inspiriert haben. So wurde sie auch als Muster für die Ausgestaltung der rechtlichen Grundlagen in der grenzüberschreitenden Kooperation in der polnischen Rechtsordnung herangezogen¹⁵.

2. Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung

Die „Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung“ wurde am 15. Oktober 1985 im Rahmen des Europarats unterzeichnet¹⁶ und neben Deutschland¹⁷ auch durch die Republik Polen¹⁸ ratifiziert. Grundsätzlich enthält die Charta keine Normen mit „Self-Executing“-Charakter, so dass sie in der nationalen Rechtsordnung der Unterzeichnerstaaten nicht direkt angewendet werden kann, sondern der Umsetzung in nationales Recht bedarf¹⁹. Die Regelungen konzentrieren sich auf die Staatspflichten und Beschrän-

⁹ Woźniak, M., Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych (Die internationale Kooperation von Selbstverwaltungseinheiten vor dem Hintergrund des polnischen Rechts und internationaler Standart), in: Samorząd Terytorialny (Die territoriale Selbstverwaltung) 2005, Nr. 4, S. 23.

¹⁰ Additional Protocol to the European Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, Strasbourg, 9.11.1995, Council of Europe, European Treaties, ETS No. 159.

¹¹ Malchus (Fn. 7), S. 24.

¹² Dz.U. 1993, Nr. 61, Pos. 287.

¹³ BGBl. 1981 II S. 965.

¹⁴ Siehe <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp>.

¹⁵ Niczyporuk, J., Zagadnienia prawne współpracy transgranicznej (Rechtliche Aspekte in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit), in: Ślągocki, J. (Hrsg.), Administracja publiczna i prawo administracyjne wobec integracji europejskiej (Die öffentliche Verwaltung und Verwaltungsrecht vor dem Hintergrund der europäischen Integration), Szczecin 2003, S. 47.

¹⁶ Siehe <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/122.htm>.

¹⁷ Ratifizierungsgesetz vom 10.12.1986 (BGBl. II 1986 S. 65).

¹⁸ Ratifiziert durch die Republik Polen im Jahre 1991 (Dz.U. 1994, Nr. 124, Pos. 607).

¹⁹ Brodecki (Fn. 5), S. 223.

kungen der kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen der Außenkooperation, ohne jedoch entsprechende Rechte der Selbstverwaltung in diesem Bereich festzulegen²⁰. So betont die Charta z.B. in Art. 10 das Recht kommunaler Gebietskörperschaften auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit bis hin zur Bildung von Vereinigungen mit eigener Rechtspersönlichkeit mit dem Ziel der Durchführung von Aufgaben, die dem gemeinsamen Interesse dienen.

3. Der Entwurf einer Europäischen Charta der regionalen Selbstverwaltung

1997 wurde vom Kongress der Gemeinden und Regionen Europas (KGRE)²¹ der Entwurf einer Europäischen Charta der regionalen Selbstverwaltung²² verabschiedet. Hiermit sollen die Regionen zu kooperativem Handeln entsprechend dem nationalen Recht ermächtigt werden (Art. 8). Anders als die Charta der kommunalen Selbstverwaltung unterscheidet der Entwurf dabei zwischen interregionaler und grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Regionen, die zu einem grenzüberschreitenden Raum gehören, sollen gemäß Art. 8 Abs. 2 befugt werden, sich mit gemeinsamen Organen mit Beschluss- und Ausführungsbefugnissen, auch in öffentlich-rechtlichen Formen, auszustatten²³. Die teilweise sehr vage formulierten Bestimmungen sollen in erster Linie dazu dienen, den kommunal verfassten Regionen gewisse Mindestrechte, wie z.B. die Zuständigkeit für regionale Selbstverwaltungangelegenheiten und eine ausreichende finanzielle Grundausstattung sowie bestimmte Mitwirkungsrechte bei nationalen und europäischen Entscheidungen, zu sichern²⁴.

Die Charta wird nach der Unterzeichnung und Ratifizierung durch mindestens fünf Staaten als Völkerrechtsvertrag in Kraft treten²⁵.

4. Völkerrechtliche Verträge

Die Frage der grenzüberschreitenden Kooperation ist ferner Gegenstand völkerrechtlicher Verträge wie z.B. des „Vertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit“ vom 17. Juni 1991²⁶. In Art. 12 dieses Vertrages wird die hohe Bedeutung der Kooperation zwischen Regionen, Städten, Gemeinden und anderen Gebietskörperschaften, insbesondere in den Grenzgebieten, betont sowie der Wille zur Erleichterung und Förderung der Zusammenarbeit auf allen Gebieten bekräftigt. Die Vertragsparteien haben es allerdings

²⁰ Dynia, E., Współpraca transgraniczna jako element współpracy międzynarodowej (Die grenzüberschreitende Kooperation als Teil der internationalen Kooperation), in: Rzeszowskie zeszyty naukowe. Prawo-ekonomia (Die Rzeszower Wissenschaftshefte. Recht-Ökonomie), Bd. XXIX, 2000, S. 123.

²¹ Der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas ist ein 1957 gegründetes, beratendes Organ innerhalb des Europarats zur Vertretung der Interessen der regionalen und lokalen Ebene.

²² Recommendation 34 (1997) on the draft European Charter of Regional Self-Government.

²³ Niedobitek, M., Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge. Tübingen 2001, S. 111.

²⁴ Homepage der Kommunalakademie der Friedrich-Ebert-Stiftung (http://www.fes-kommunalakademie.de/_europa/).

²⁵ Ebenda, S. 230.

²⁶ Dz.U. 1992, Nr. 14, Pos. 56 ; BGBl. 1991 II S. 1315.

versäumt, hinreichend konkrete Rechtsgrundlagen als Ermächtigungsgrundlage für die Durchführung direkter grenzüberschreitender Aktivitäten zu formulieren²⁷.

Derartige konkrete Grundlagen sind erst in weiteren Verträgen über spezielle Bereiche der Kooperation etabliert worden. Hier können beispielsweise der „Vertrag über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft an den Grenzgewässern“ vom 19. Mai 1992²⁸, das „Abkommen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes“ vom 7. April 1994²⁹ sowie das „Abkommen über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen“ vom 10. April 1997³⁰ erwähnt werden.

5. Bewertung

Als Fazit bleibt einerseits festzuhalten, dass die angesprochenen Regelwerke keine ausreichenden rechtlichen Grundlagen für die grenzüberschreitende Kooperation beinhalten. Aus polnischer Sicht fehlen beispielsweise bilaterale Verträge, aus denen sich für Selbstverwaltungskörperschaften und andere öffentliche Einrichtungen eine allgemeine Legitimation für die direkte Kooperation mit deutschen Partnern und die Etablierung grenzüberschreitender Einrichtungen ergibt, ohne dass hierfür weitere völkerrechtliche Verträge geschlossen werden müssten.

In Deutschland bestehen dagegen weitergehende Möglichkeiten. Hier sind völkerrechtliche Verträge vorhanden, die Gebietskörperschaften die Durchführung grenzüberschreitender Zusammenarbeit mit öffentlich-rechtlichem Charakter ermöglichen. Dies sind insbesondere die Ausführungsabkommen zum oben erwähnten Madrider Rahmenübereinkommen wie das deutsch-niederländische Abkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Stellen (sog. „Anholter Abkommen“) vom 23. Mai 1991³¹ oder das zwischen Frankreich, Deutschland, Luxemburg und der Schweiz geschlossene Übereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen vom 23. Januar 1996³² (sog. „Karlsruher Abkommen“)³³. Dabei reicht der letztgenannte Vertrag in seinen Möglichkeiten am weitesten. Er stellt den nationalen Körperschaften und öffentlichen Stellen die Grundlagen für den Abschluss von Vereinbarungen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen ihrer Kompetenzen sowie für die Etablierung von grenzüberschreitenden lokalen Zweckverbänden zur Verfügung. Dieser Vertrag könnte auch als Muster für die mögliche Gestaltung der Kooperation im deutsch-polnischen Grenzgebiet fungieren³⁴.

Die im Folgenden zu thematisierende sog. „Verordnung über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit“ vom 5. Juli 2006 knüpft an die Leitideen der dar-

²⁷ Bußmann, A., Die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Deutschlands Nachbarländern Frankreich und Polen. Baden-Baden, 2005, S. 41.

²⁸ BGBI. 1994 II S. 59.

²⁹ BGBI. 1998 II S. 282 und S. 2950.

³⁰ BGBI. 1998 II S. 1178.

³¹ BGBI. 1993 II S. 843.

³² BGBI. 1997 II S. 1159.

³³ Vgl. Niedobitek (Fn. 23), S. 106-111.

³⁴ Formuszewicz, R., Umowa z Karlsruhe jako model współpracy transgranicznej (Der Karlsruher Vertrag als Modell der grenzüberschreitenden Kooperation), Warszawa 2004, S. 15.

gestellten Vertragswerke an und etabliert konkrete Rechtsgrundlagen für die grenzüberschreitende Kooperation. Nach ihrem In-Kraft-treten ist zu überlegen, ob die Unterzeichnung eines dem Karlsruher Vertrag ähnlichen Völkerrechtsakts für das deutsch-polnische Grenzgebiet zweckmäßig wäre. Die Verordnung kann als Wendepunkt im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bezeichnet werden. So wird eine Rechtslücke in diesem Bereich geschlossen und eine allgemeine und einheitliche Rechtsermächtigung für öffentlich-rechtliche Einrichtungen geschaffen. Des Weiteren werden Instrumente eingeführt, die helfen, die Unterschiede zwischen den Rechtssystemen der Kooperationspartner zu überwinden. So kann zumindest die Grundidee dieses neuen Rechtsinstruments bewertet werden.

Im Folgenden soll näher ausgeführt werden, inwieweit mit Hilfe des Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit und den damit verbundenen Verordnungen die territoriale Kooperation verbessert werden kann.

III. Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)

1. Einführung

Die Verordnung über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)³⁵ ist Bestandteil eines Pakets von Regelungen, die die Kohäsionspolitik in der EU betreffen³⁶. Weitere Bestandteile sind die Verordnung mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds³⁷, die Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)³⁸ sowie die Verordnungen über den Europäischen Sozialfonds (ESF)³⁹ und zur Einrichtung des Kohäsionsfonds⁴⁰. Allerdings geht die Verordnung zum EVTZ weit über den Anwendungsbereich der Kohäsionspolitik hinaus, indem jegliche, auch finanziell von der EU nicht geförderte grenzüberschreitende Kooperation Ziel eines EVTZ sein kann.

Die Verordnung über den EVTZ stützt sich auf Art. 159 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG), der als Ziel die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Gemeinschaft vorsieht. Zur Begründung wird die Überwindung der Hindernisse, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bremsen oder gar

³⁵ Siehe zu diesem neuen Rechtsinstrument Janssen, Europäische Kooperationsverbünde – Zur Einführung, in: Janssen, Gerold (Hrsg.), Europäische Verbünde für territoriale Zusammenarbeit, Berlin 2006, S. 9–16.

³⁶ Siehe dazu Janssen, G., Grenzüberschreitende Regionalkooperation – Europäische Verbünde für territoriale Zusammenarbeit, in: Osteuropa 57. Jg. (2007), S. 133-144.

³⁷ Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 vom 11.7.2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 (Abl. EG L 210 vom 31.7.2006).

³⁸ Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 vom 5.7.2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999 (Abl. EG L 210 vom 31.7.2006).

³⁹ Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 vom 5.7.2006 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1784/1999 (Abl. EG L 210 vom 31.7.2006).

⁴⁰ Verordnung (EG) Nr. 1084/2006 vom 11.7.2006 zur Einrichtung des Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1164/94 (Abl. EG L 210 vom 31.7.2006).

verhindern, betont. Der EVTZ verfolgt dabei vorwiegend das Ziel, die bisher unzureichend ausgestaltete Regelung der territorialen Kooperation zu verbessern und zu vereinfachen.

Der Begriff der „territorialen Zusammenarbeit“ wurde in der allgemeinen Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds geprägt. Danach ist das neue Ziel von Kooperationen durch drei Dimensionen definiert: die grenzüberschreitende, die transnationale und die interregionale Zusammenarbeit.

Der Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit umfasst die Gemeinschaftsregionen der NUTS-3-Ebene⁴¹ an Landesbinnengrenzen und bestimmten Landesaußengrenzen sowie alle an innergemeinschaftlichen Seegrenzen liegenden Gemeinschaftsregionen der NUTS-3-Ebene, die in der Regel höchstens 150 Kilometer voneinander entfernt sein dürfen (Art. 7 Nr. 1 der VO Nr. 1083/2006). Die im Rahmen der grenzüberschreitenden und transnationalen Zusammenarbeit förderfähigen Regionen sind durch die Kommission in speziellen Verzeichnissen bestimmt. So sind in der Oderregion im Rahmen der grenzüberschreitenden Kooperation beispielsweise der Raum Stettin⁴² und im Rahmen der transnationalen Zusammenarbeit der Raum Westpommern⁴³ förderfähig. Für die Förderung der interregionalen Zusammenarbeit, der Kooperationsnetze und des Erfahrungsaustauschs kommt gar das gesamte Gemeinschaftsgebiet in Betracht (Art. 7 Nr. 3 der VO Nr. 1083/2006).

Die Prioritäten, die im Rahmen der Europäischen territorialen Zusammenarbeit gesetzt werden, sind in Art. 6 der EFRE – Verordnung (VO Nr. 1080/2006) bestimmt. Sie zielen zum einen auf die Entwicklung von grenzübergreifenden wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Tätigkeiten durch gemeinsame Strategien für eine nachhaltige territoriale Entwicklung (Nr. 1) und zum anderen auf die Begründung und Entwicklung der transnationalen Zusammenarbeit durch die Finanzierung von Netzwerken und Aktionen, die eine integrierte territoriale Entwicklung begünstigen (Nr. 2) ab. Dabei wird insbesondere die bilaterale Zusammenarbeit in maritimen Regionen betont. Beispielsweise ist für wichtige meeresrelevante Maßnahmen im Rahmen der Priorität Umwelt ein besonderer Vorrang vorgesehen. Als Ziele werden u.a. der Schutz und die Bewirtschaftung von Flusseinzugsgebieten, Küstengebieten, Meeresressourcen und die Vermeidung von Überschwemmungen genannt (Art. 6 Nr. 2 c der VO Nr. 1080/2006).

Die Realisierung der grenzüberschreitenden Aufgaben soll durch das neue Instrument EVTZ, das für die territoriale Zusammenarbeit zur Verfügung steht, garantiert werden. Den Mitgliedstaaten, die an operationellen Programmen im Rahmen der europäischen territorialen Kooperation teilnehmen, wird dabei ermöglicht, die Koordinierungsaufgaben an eine Verwaltungseinrichtung oder ein technisches Sekretariat in Form eines EVTZ zu delegieren.

⁴¹ NUTS (The Nomenclature of Territorial Units for Statistics); NUTS-3-Ebene in der BRD: Landkreise und kreisfreie Städte; in der Republik Polen: Gruppen von Kreisen.

⁴² Verzeichnis der Regionen der NUTS-3-Ebene, die im Zeitraum vom 1.1.2007 bis zum 31.12.2013 im Rahmen der grenzüberschreitenden Ausrichtung des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ Anspruch auf eine Förderung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung haben.

⁴³ Verzeichnis der Räume und der Regionen der NUTS-2-Ebene, die im Zeitraum vom 1.1.2007 bis zum 31.12.2013 im Rahmen der transnationalen Ausrichtung des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ Anspruch auf eine Förderung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung haben.

2. Darstellung des EVTZ

Der Aufgabenbereich von Europäischen Verbünden für territoriale Zusammenarbeit umfasst alle Elemente der territorialen Kooperation, mithin sowohl die grenzüberschreitende als auch die transnationale und interregionale Dimension. Dabei ist ein EVTZ mit eigener Rechtspersönlichkeit sowie weitestgehender Rechts- und Geschäftsfähigkeit ausgestattet. Der Erwerb der Rechtspersönlichkeit erfolgt am Tag der Registrierung oder Veröffentlichung der Satzung gemäß den nationalen Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, in dem der EVTZ seinen Sitz hat⁴⁴. Außerdem hat die Bekanntgabe des EVTZ mit seiner genauen Bezeichnung, seinen Zielen, Mitgliedern und seinem Sitz im Amtsblatt der Europäischen Union zu erfolgen.

Zur Mitgliedschaft in einem EVTZ sind gemäß Art. 3 EVTZ-VO Mitgliedstaaten, regionale und lokale Gebietskörperschaften sowie die Einrichtungen des öffentlichen Rechts im Sinne des Art. 1 Abs. 9 Unterabs. 2 der Richtlinie über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge⁴⁵ berechtigt. Als „Einrichtung des öffentlichen Rechts“ gilt hier jede Einrichtung, die zu dem besonderen Zweck gegründet wurde, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nicht gewerblicher Art zu erfüllen, Rechtspersönlichkeit besitzt und überwiegend vom Staat, von Gebietskörperschaften oder von anderen Einrichtungen des öffentlichen Rechts finanziert wird, hinsichtlich ihrer Leitung der Aufsicht durch letztere unterliegt oder deren Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgan mehrheitlich aus Mitgliedern besteht, die vom Staat, von den Gebietskörperschaften oder von anderen Einrichtungen des öffentlichen Rechts ernannt worden sind. Die öffentlichen Einrichtungen, die diese Voraussetzungen erfüllen, sind im Anhang III der Richtlinie nach Mitgliedstaaten aufgelistet. Die Liste, die Polen betrifft, wurde durch den Vertrag über den Beitritt zur Europäischen Union ergänzt⁴⁶. Demnach sind in Polen beispielsweise auch Hochschulen, Staats- und kulturelle Selbstverwaltungseinrichtungen, Nationalparks, die staatliche Forstwirtschaft sowie Entwicklungs- und Forschungseinheiten teilnahmeberechtigt. Dabei ist zu betonen, dass die Listen im Anhang nur Beispielcharakter haben. Die entscheidende Rolle bei der Bestimmung, ob eine Einrichtung öffentlicher Natur ist, spielt der Umstand, ob sie die Voraussetzungen des Art. 1 Abs. 9 der Richtlinie erfüllt.

Die Beschlussfassung über die Gründung eines Europäischen Verbunds erfolgt auf Initiative seiner potenziellen Mitglieder. Der jeweilige Staat, dem sie angehören, hat die Rechtsaufsicht. Ihm muss die Absicht zur Beteiligung an einem EVTZ einschließlich der Übereinkunft und Satzung mitgeteilt werden. Der Mitgliedstaat prüft daraufhin, ob ein Widerspruch mit der Verordnung oder mit geltenden innerstaatlichen Rechtsvorschriften besteht, die Teilnahme dem öffentlichen Interesse nicht entgegensteht und die öffentliche Ordnung nicht verletzt wird. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, ist die Teilnahme am Verbund zu genehmigen.

Welches Recht auf einen EVTZ Anwendung findet, bestimmt Art. 2 der Verordnung. Zunächst unterliegt der Verbund in erster Linie den Bestimmungen der EVTZ-VO. Darüber hinaus finden die von den Mitgliedern jeweils einstimmig beschlossene Überein-

⁴⁴ Art. 5 Abs. 1 EVTZ-VO.

⁴⁵ Richtlinie (EG) Nr. 2004/18/EG vom 31.3.2004 über die Koordinierung des Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge (Abl. L 134 vom 30.4.2004, S. 114).

⁴⁶ Vertrag über den Beitritt zur Europäischen Union (Abl. L 236 vom 23.09.2003); polnische Quelle: Dz. U. 2004, Nr. 90, Pos. 864.

kunft (Art. 8) und Satzung (Art. 9) Anwendung, sofern die Verordnung dies ausdrücklich zulässt. Auf von der Verordnung nicht oder nur zum Teil erfasste Bereiche ist das Recht des Mitgliedsstaates anzuwenden, in dem der EVTZ seinen Sitz hat.

Der EVTZ übt die Aufgaben aus, die an ihn durch die Mitglieder entsprechend der Verordnung und nach Maßgabe der o.g. Übereinkunft übertragen werden⁴⁷. Dabei kann nur die Ausführung solcher Aufgaben auf den EVTZ übertragen werden, die nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften im Kompetenzbereich der Mitglieder liegen. Die Verantwortung für die Ausführung der Aufgaben bleibt bei den Mitgliedern des EVTZ⁴⁸. Der Verbund wird dabei mit dem Ziel der Erleichterung und Förderung der territorialen Zusammenarbeit und dem ausschließlichen Zweck der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts tätig (vgl. Art. 1 Abs. 2 EVTZ-VO). Es geht speziell um die Realisierung von Programmen und Projekten für die territoriale Zusammenarbeit, die durch die Gemeinschaft mitfinanziert werden. Dabei wird die Umsetzung von Aufgaben ohne finanzielle Beteiligung der Europäischen Gemeinschaft nicht ausgeschlossen. Ausdrücklich nicht zu den Aufgaben eines EVTZ gehören hingegen die Ausübung hoheitlicher Befugnisse oder die Pflicht zur Wahrung der allgemeinen Interessen des Staates oder sonstiger öffentlicher Einrichtungen. Hierunter zählen etwa die Polizei- und Regierungsbefugnis oder Befugnisse und Verpflichtungen in den Bereichen Justiz und Außenpolitik (Art. 7 Abs. 4 EVTZ-VO).

Die Bestimmung des Aufgabenumfangs eines EVTZ erfolgt durch die Mitglieder im Rahmen der nach Art. 8 EVTZ-VO abzuschließenden Übereinkunft. Darin sind u.a. seine Bezeichnung, die Ziele und eine Liste der Mitglieder zu nennen. Fragen der inneren Organisation, z. B. die Kompetenzen der Organe oder der Ablauf von Entscheidungsverfahren, sind in der Satzung (Art. 9) zu bestimmen. In dieser können gemäß Art. 10 Abs. 2 auch zusätzliche Organe vorgesehen werden⁴⁹.

Der EVTZ besitzt einen eigenen Haushalt (Art. 11) und haftet unbeschränkt für seine Schulden. Reichen die Aktiva des EVTZ nicht aus, um seine Verbindlichkeiten zu decken, haften die Mitglieder grundsätzlich entsprechend ihrem satzungsmäßig bestimmten Anteil. Die Haftung kann jedoch beschränkt oder ausgeschlossen werden, wenn dies nach den Rechtsvorschriften des Staates, denen sie unterliegen, vorgesehen ist. Ein Mitgliedstaat kann aber die Registrierung eines EVTZ auf seinem Gebiet verbieten, wenn dessen Mitglieder beschränkt haften⁵⁰.

Die Kontrolle des Umgangs mit öffentlichen Mitteln obliegt dem Staat, auf dessen Gebiet der EVTZ seinen Sitz hat. Darüber hinaus werden die Mitgliedstaaten mit weiteren Hoheits- und Kontrollinstrumenten ausgestattet. So haben sie etwa das Recht, einem EVTZ das Tätigwerden auf ihrem Hoheitsgebiet zu untersagen bzw. ihrem Recht unterliegende Mitglieder zum Austritt aus diesem Verbund zu verpflichten, sofern Tätigkeiten des EVTZ die öffentliche Ordnung, Sicherheit, Gesundheit, Moral oder sonstige öffentliche Interessen gefährden (Art. 13 EVTZ-VO).

⁴⁷ Art. 7 Abs. 1 EVTZ-VO.

⁴⁸ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (Ministerium für die Regionalentwicklung), Komentarz do aktów prawnnych Wspólnot Europejskich w zakresie Funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007-2013 (Kommentar zu den Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften im Bereich der Strukturfonds für 2007-2013), Warszawa 2006, S. 164.

⁴⁹ Notwendige Organe eines EVTZ sind zumindest die Mitgliederversammlung und der Direktor als Vertreter des Verbundes (Art. 10 Abs. 1 EVTZ-VO).

⁵⁰ Vgl. Art. 12 Abs. 2 EVTZ-VO.

Ferner können Gerichte und Behörden eines Mitgliedstaats gemäß Art. 14 die Auflösung eines EVTZ anordnen, wenn der Verbund außerhalb seines Zweckes und/oder seines Aufgabenbereichs agiert. Dritte, die sich durch Handlungen oder Unterlassungen von Seiten des EVTZ verletzt fühlen, können hiergegen vorgehen (Art. 15 EVTZ-VO).

Schließlich sollen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 16 der Verordnung die erforderlichen Vorkehrungen treffen, um die wirksame Anwendung der Verordnung zu gewährleisten. Zwar hat die Verordnung gemäß Art. 249 Abs. 2 EG allgemeine Geltung und ist in allen Teilen verbindlich, was die unmittelbare Geltung in jedem Mitgliedstaat bedeutet. EG-Verordnungen finden grundsätzlich direkte Anwendung im Rechtssystem der Mitgliedstaaten. Verpflichtet eine Verordnung jedoch zum Erlass von Umsetzungsvorschriften, sind die Mitgliedstaaten gemäß Art. 10 Abs. 1 EG verpflichtet, legislative Schritte einzuleiten⁵¹. Sie sind ferner verpflichtet, alle Maßnahmen, welche die Anwendung der Verordnung gefährden, zu unterlassen. Anders als im Fall der Richtlinien geht es im Fall der Verordnungen also nicht um die *Umsetzung*, sondern um die *Anpassung* des innerstaatlichen Rechts. Dies geschieht regelmäßig durch die Verabschiedung von Gesetzen.

Für die Ausarbeitung des betreffenden Gesetzes ist in Polen das Ministerium für Regionalentwicklung (Ministerswo Rozwoju Regionalego) verantwortlich. Dieses soll die innerstaatlichen Voraussetzungen für die Anwendung der EU-Verordnung schaffen. Vor der Analyse dieses Gesetzentwurfes soll zunächst der geltende rechtliche Rahmen in Polen dargestellt werden.

IV. Der rechtliche Rahmen in der Republik Polen

1. Die aktuelle Rechtslage

In Polen enthalten auch die geltenden Regelungen, die die Selbstverwaltungseinheiten betreffen, Optionen für die direkte grenzüberschreitende Kooperation⁵². Diese stützen sich insbesondere auf die polnische Verfassung⁵³, das Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden⁵⁴, das Gesetz über die Selbstverwaltung der Kreise⁵⁵, das Gesetz über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft⁵⁶ sowie auf das Gesetz über die Grundsätze des Beitritts von Gebietskörperschaften zu internationalen Vereinigungen lokaler und regionaler Gemeinschaften⁵⁷. So ermöglicht Art. 172 der Verfassung den Selbstverwaltungseinhei-

⁵¹ Streinz, R., Europarecht. Heidelberg 2005, S. 134.

⁵² Siehe dazu: Janssen, G. / Czarnecka-Zawada, S., Administrative Zusammenarbeit zur Umsetzung eines bilateralen IKZM in der deutsch-polnischen Odermündungsregion, IKZM-Oder Bericht 17, Dresden 2005.

⁵³ Verfassung der Republik Polen vom 02.4.1997 (Dz.U. Nr. 78, Pos. 483).

⁵⁴ Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden vom 8.3.1990 (Dz.U. 2001, Nr. 142, Pos. 1591, Ustawa z dnia 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym).

⁵⁵ Gesetz über die Selbstverwaltung der Kreise vom 5.6.1998 (Dz.U. 2001, Nr. 142, Pos. 1592, Ustawa z dnia 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym).

⁵⁶ Gesetz über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft vom 5.6.1998 (Dz.U. 2001, Nr. 142, Pos. 1590, Ustawa z dnia 5.6.1998 r. o samorządzie województwa).

⁵⁷ Gesetz über Grundsätze des Beitritts von Einheiten der territorialen Selbstverwaltung zu internationalen Vereinigungen von lokalen und regionalen Gemeinschaften vom 15.9.2000 (Dz.U. Nr. 91, Pos. 1009,

ten die Zusammenarbeit mit weiteren nationalen und internationalen Vereinigungen. Die Verfassung sieht ferner vor, dass ergänzende gesetzliche Grundlagen für eine solche Zusammenarbeit geschaffen werden können.

Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass eine Beteiligung an solchen Vereinigungen die Souveränität der Republik Polen, die Unverletzlichkeit ihres Gebietes und die Einheit des Staates nicht beeinträchtigen darf (Art. 3, 5 Verfassung). Speziell für die Zusammenarbeit der territorialen Einheiten der regionalen Ebene (Woiwodschaften) bedeutet dies zudem nicht, dass diese zu einer unabhängigen Außenpolitik befugt wären. Letztere bleibt den insofern ermächtigten Organen (Art. 89, 90 Verfassung) und insbesondere der Exekutive vorbehalten (Art. 126 Abs. 2, 133, 146 Abs. 1, 4 Nr. 9, 10 Verfassung)⁵⁸.

Das Recht der Selbstverwaltungseinheiten umfasst zwei Aspekte: (1) das Beitrittrecht zu internationalen Vereinigungen lokaler und regionaler Gemeinschaften und (2) das Recht auf Zusammenarbeit mit Einrichtungen anderer Länder. Im innerstaatlichen Rechtssystem fehlen jedoch noch Ausführungsbestimmungen, die die Grundsätze der direkten Kooperation der polnischen Selbstverwaltungen mit den Außenpartnern⁵⁹ konkretisieren.

Eine Materie wurde allerdings im Gesetz über die Grundsätze des Beitritts von Gebietskörperschaften zu internationalen Vereinigungen lokaler und regionaler Gemeinschaften (BeitrittsG) geregelt. Hiernach können die Gebietskörperschaften im Rahmen ihrer Aufgaben und Zuständigkeiten gemäß dem polnischen Recht, der Außenpolitik des polnischen Staates sowie seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen in internationalen Vereinigungen tätig werden (Art. 2 BeitrittsG). Vereinigungen im Sinne dieses Gesetzes sind Organisationen, Verbände oder Vereine, die durch lokale Gemeinschaften von mindestens zwei Staaten gegründet werden. Als Beispiele für derartige Strukturen seien die Euroregionen genannt⁶⁰. Das Recht auf Zusammenschluss territorialer Selbstverwaltungseinheiten auf internationaler Ebene wurde aber im Rahmen des Gesetzes begrenzt. So darf beispielsweise der Beitritt zu einer internationalen Vereinigung nicht mit der Übertragung öffentlicher Aufgaben der beitretenden Gebietskörperschaften einhergehen. Des Weiteren ist die Übertragung von Liegenschaften oder anderen Vermögensrechten zugunsten des Verbunds oder eines der Mitglieder des Verbunds untersagt (Art. 3 BeitrittsG).

Das Gesetz begründet also weder neue Befugnisse der polnischen Selbstverwaltung im Bereich internationaler Beziehungen noch führt es neue Kooperationsformen ein. Es ordnet lediglich die bestehende Situation und regelt die staatliche Aufsicht in diesem Bereich. Die diesbezügliche rechtliche Lage der Gemeinden und die weitgehende Ein-

Ustawa z dnia 15.09.2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych).

⁵⁸ Winczorek, P., Komentarz do Konstytucji z dn. 02.04.1997 (Kommentar zur Verfassung vom 2.04.1997), Warszawa 2000, S. 225.

⁵⁹ Baran, A., Współpraca transgraniczna gmin w Polsce i Unii Europejskiej (Die grenzüberschreitende Kooperation von Gemeinden in Polen und in der Europäischen Union), in: Hafadyj, A. (Hrsg.), Współpraca międzynarodowa w ochronie środowiska. Węzlowe problemy (Internationale Kooperation im Umweltschutz: Kernprobleme), Radom 2004, S. 120.

⁶⁰ Drab, M.K., Prawo przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń (Das Beitrittsrecht von Selbstverwaltungseinheiten zu internationalen Vereinigungen), in: Ślugocki, J. (Hrsg.), Administracja publiczna i prawo administracyjne wobec integracji europejskiej (Öffentliche Verwaltung und Verwaltungsrecht vor dem Hintergrund der Europäischen Union), Szczecin 2003, S. 89.

griffsbefugnis des Außenministers im Fall des Beitritts einer Gemeinde zu einer internationalen Selbstverwaltungsvereinigung werden daher von einigen Autoren kritisch bewertet. Der Vorwurf richtet sich dabei insbesondere gegen die strenge Aufsicht, deren Einklang mit Art. 172 Abs. 2 der Verfassung in Frage gestellt wird⁶¹.

Die Befugnisse der territorialen Selbstverwaltungseinheiten ergeben sich unmittelbar aus den erwähnten Gesetzen. Sie umfassen u.a. das verfassungsmäßige Recht auf selbstständige Erfüllung der eigenen Aufgaben, wozu insbesondere auch die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zur Befriedigung der eigenen Bedürfnisse gehört⁶². Die Kooperation mit lokalen und regionalen Gemeinschaften im Ausland stellt für einige Einrichtungen auch eine gesetzliche Pflicht dar. Folgende Lösungen wurden hierbei vorgesehen:

Das Gesetz über die Gemeindeselbstverwaltung (GemeindeG) zählt zu den eigenen Aufgaben der Gemeinden auch die Zusammenarbeit mit lokalen und regionalen Gemeinschaften im Ausland (Art. 7 Nr. 20 GemeindeG). Art. 18 Abs. 2 Nr. 12a GemeindeG bestimmt, dass die Beschlussfassung in Angelegenheiten der Zusammenarbeit mit lokalen und regionalen Gemeinschaften anderer Staaten sowie über den Beitritt lokaler und regionaler Gemeinschaften zu internationalen Vereinigungen abschließend in die Zuständigkeit des Gemeinderats fällt. Eine gleichlautende Regelung ist im Gesetz über die Kreisselbstverwaltung (KreisG) zu finden. Hiernach entscheiden in derartigen Fällen ausschließlich die Kreise (Art 12 Nr. 9a KreisG).

Nach dem Gesetz über die Woiwodschaftselbstverwaltung (WoiwodschaftsG) entscheidet der Woiwodschaftssemik über die Mitwirkung in internationalen, regionalen Vereinigungen und über andere Formen der regionalen Zusammenarbeit (Art. 18 Nr. 14 WoiwodschaftsG). Hierbei muss die Kooperation mit regionalen Gemeinschaften im Ausland im Einklang mit dem nationalen Recht, der Außenpolitik der Republik Polen und den völkerrechtlichen Verpflichtungen sowie im Rahmen der Aufgaben und Kompetenzen der jeweiligen Woiwodschaft ausgeübt werden. Dabei werden die Grundsätze für den Beitritt lokaler und regionaler Gemeinschaften zu internationalen Vereinigungen in speziellen Vorschriften bestimmt (Art. 76 WoiwodschaftsG).

Die Woiwodschaftselbstverwaltung untersteht in diesem Bereich der Kontrolle des für auswärtige Angelegenheiten zuständigen Ministers. So bedürfen Auslandsinitiativen der Woiwodschaft, worunter insbesondere auch Entwürfe von Verträgen über die regionale Zusammenarbeit fallen, dessen Zustimmung (Art. 77 Nr. 1 WoiwodschaftsG). Aus den allgemeinen Grundsätzen folgt ferner die Aufsicht über die Tätigkeit der Woiwodschaftselbstverwaltung insbesondere durch den Ministerrat und den Woiwoden (Art. 78 WoiwodschaftsG). Diese Regelung weist auf den Versuch der Politik hin, die Verantwortung auf die Woiwodschaftselbstverwaltung zu übertragen und dabei gleichzeitig die Tätigkeit der Organe der öffentlichen Verwaltung im Interesse des Einheitsstaates zu gewährleisten (vgl. Art. 3 der Verfassung)⁶³. Die Verfassung eines unitarischen Staates –

⁶¹ Sowiński, R., Współpraca międzynarodowa jak zadanie własne gminy (Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als eigene Aufgabe der Gemeinde), in: Dolata, S. (Hrsg.), Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego (Rechtliche Fragen bei Tätigkeiten der territorialen Selbstverwaltung), Opole 2002, S. 319.

⁶² Cybulska, R., Jednostka samorządu terytorialnego jako członek zrzeszenia międzynarodowego (Die Selbstverwaltungseinheit als Mitglied einer internationalen Vereinigung) in: Ius et Administratio, H. 4, Vol. 8, 2005, S. 122.

⁶³ Malarski, S., Zasady i formy prawnego uczestnictwa polskich samorządów w międzynarodowych zrzeszeniach współpracy samorządów (Prinzipien und Rechtsformen der Mitgliedschaft polnischer Selbstverwaltungen in internationalen Vereinigungen der Selbstverwaltungszusammenarbeit), in: Dolata,

wie der Republik Polen – schließt eine selbstständige Außenpolitik der innerstaatlichen Selbstverwaltungseinheiten aus. Sie erlaubt aber Kooperationen und Vereinbarungen, die auf eine Verstärkung und Entwicklung der Beziehungen zwischen den regionalen und lokalen Einrichtungen verschiedener Länder abzielen, etwa in den Bereichen Recht, Verwaltung, Technik, Wissenschaft und Kultur⁶⁴.

An dieser Stelle sei auch erwähnt, dass nach dem Gesetz über die Regierungsverwaltung in der Woiwodschaft (GRegW)⁶⁵ der Woiwode, der den Ministerrat in der Woiwodschaft vertritt, im Einklang mit den Regeln, die vom Minister für auswärtige Angelegenheiten bestimmt wurden, zur Mitwirkung in den betreffenden Organen anderer Länder und in internationalen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen befugt ist (Art. 15 Nr. 7 GRegW).

Das Gesetz über die Grundsätze des Beitritts von Gebietskörperschaften zu internationalen Vereinigungen lokaler und regionaler Gemeinschaften umfasst allerdings keine territorialen Selbstverwaltungseinheiten. Hiermit weicht Polen von der EVTZ-Verordnung ab und beschränkt die Zahl der Einrichtungen, an die die EU-Verordnung adressiert ist. In speziellen Vorschriften sollen klare Verfahrensregeln erlassen werden.

2. Vorlage eines Gesetzes über die europäischen Verbünde für territoriale Zusammenarbeit

In den Bereichen, die nicht unmittelbar durch die Verordnung geregelt werden, muss das polnische Recht angepasst werden. Zu diesem Zweck wurde ein Gesetzentwurf ausgearbeitet, der sich zurzeit im Konsultationsverfahren unter Federführung des Ministeriums für Regionalentwicklung befindet.

Der Entwurf des Gesetzes über die europäischen Verbünde für die territoriale Zusammenarbeit vom 22. August 2007⁶⁶ bestimmt in Art. 1 die organisatorischen Grundsätze, soweit diese nicht bereits in der EVTZ-Verordnung geregelt sind. Dabei ist das Beitrittsverfahren zu einem EVTZ von der jeweiligen Einrichtung abhängig. So beschließen die entsprechenden Organe der territorialen Selbstverwaltungseinheiten oder der öffentlich-rechtlichen Einrichtungen den Beitritt zum EVTZ mit absoluter Mehrheit der Stimmen der gesetzlichen oder satzungsgemäßen Zahl ihrer Vertreter. Einrichtungen des öffentlichen Rechts entscheiden über den Beitritt zum Verbund gemäß den Bestimmungen ihrer Satzung.

Letztlich wird die Entscheidung über die Teilnahme jedoch vom Minister für auswärtige Angelegenheiten getroffen. Geht es um den Beitritt der Republik Polen als Staat zu einem EVTZ, ist ein spezielles Verfahren vorgesehen. Es gelten die Vorschriften des

S. (Hrsg.), Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego (Rechtliche Fragen bei Tätigkeiten der territorialen Selbstverwaltung), Opole 2002, S. 169.

⁶⁴ Kaczmarczyk, K., Prawne uwarunkowania współpracy transgranicznej w polskim prawie publicznym (Rechtliche Rahmenbedingungen der grenzüberschreitenden Kooperation im öffentlichen Recht Polens), Kraków 2004, S. 97-98.

⁶⁵ Gesetz über die Regierungsverwaltung in der Woiwodschaft vom 5.6.1998 (Dz.U. 2001, Nr. 80, Pos. 872, Ustawa o z dnia 5.06.1998 r. administracji rządowej w województwie).

⁶⁶ Einzusehen im Internet unter <http://www.mrr.gov.pl>.

Gesetzes über völkerrechtliche Verträge⁶⁷. Die Zustimmung zum Vertragsabschluss bedarf damit eines Ministerratsbeschlusses. Der Erwerb der Rechtspersönlichkeit eines EVTZ mit Sitz in Polen erfolgt mit Bekanntmachung der Übereinkunft und der Verbandssatzung im Gesetzblatt. Für die Finanzen des Verbunds gelten die allgemeinen Vorschriften für die Finanzierung der Einheiten des öffentlichen Sektors. Verfügt der Verbund über keinen finanziellen Beitrag seitens der Gemeinschaft, sollen gewisse Beschränkungen gelten. Über das Verbot eines nach polnischem Recht gegründeten EVTZ und über den Austritt aus einem Verbund entscheidet der Minister für auswärtige Angelegenheiten in seiner Funktion als Aufsichtsbehörde. Gegen diese Entscheidung soll eine Klage vor dem Verwaltungsgericht möglich sein.

V. Der EVTZ als Instrument der Kooperation im Grenzgebiet am Beispiel der Odermündungsregion

Am Beispiel der Odermündungsregion soll im Folgenden dargestellt werden, welche Anwendungsmöglichkeiten dieses neuen europäischen Rechtsinstruments in den Grenzregionen in der Praxis bestehen. Die Besonderheit der Odermündungsregion liegt darin begründet, dass diese zwar durch eine Staatsgrenze geteilt wird, funktional aber eine Einheit bildet. Darüber hinaus ist die Region wegen ihrer Küsten- und Mündungslage Adressatin weiterer Unterstützungsmaßnahmen seitens der Europäischen Union. Die räumliche Lage zwischen dem alten EU-Mitglied Deutschland und Polen, das diesen Status erst recht kurze Zeit genießt, eröffnet der Region neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit sowie eine bessere Entwicklung und Förderung.

So kann die Odermündungsregion z.B. vom europäischen Fonds zur Unterstützung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (EFRE) im Rahmen von Ziel 3 „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (ETZ) profitieren. Wichtige meeresrelevante Maßnahmen sind einmal im Rahmen der Priorität Umwelt mit Vorrang ausgestattet und stellen zugleich Ziele IKZM-relevanten Themenbereiche wie z.B. des Schutzes und der Bewirtschaftung von Flusseinzugsgebieten, Küstengebieten und Meeresressourcen sowie der Vermeidung von Überschwemmungen dar. Im Rahmen von EFRE sind beispielsweise die Stettiner Region⁶⁸ und die Region Westpommern⁶⁹ zur grenzüberschreitenden Kooperation berechtigt. Hier bietet der Einsatz eines EVTZ im Rahmen der territorialen Zusammenarbeit neue Möglichkeiten, um bestehende Kooperationen zu unterstützen und neue zu initiieren.

⁶⁷ Gesetz über internationale Verträge vom 14.4.2000 (Dz.U. 2000, Nr. 39, Pos. 443 Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych).

⁶⁸ Verzeichnis der Regionen der NUTS-3-Ebene, die im Zeitraum vom 1.1.2007 bis zum 31.12.2013 im Rahmen der grenzüberschreitenden Ausrichtung des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ Anspruch auf Förderung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung haben.

⁶⁹ Verzeichnis der Räume und der Regionen der NUTS-2-Ebene, die im Zeitraum vom 1.1.2007 bis zum 31.12.2013 im Rahmen der transnationalen Ausrichtung des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ Anspruch auf Förderung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung haben.

1. Anwendung auf die Euroregion Pomerania

Euroregionen stellen formelle Organisationsformen der grenzüberschreitenden Kooperation dar⁷⁰, die auf der Grundlage von Vereinbarungen zwischen regionalen oder lokalen Einrichtungen agieren. Manchmal sind auch soziale Einrichtungen oder Private beteiligt. Die Euroregionen konzentrieren sich im Rahmen ihrer Tätigkeit insbesondere auf Fragen der regionalen Entwicklung, der Raumplanung, der Entwicklung der technischen Infrastruktur, der Mitwirkung im sozialen Bereich, des Umweltschutzes und des grenzüberschreitenden Tourismus⁷¹. Hierbei handelt es sich um Kernbereiche des IKZM, die für die Entwicklung der Region entscheidend sind.

Ziele der Euroregion Pomerania⁷² sind eine gleichmäßige und ausgewogene Entwicklung der Region sowie eine gegenseitige Annäherung der Bewohner und Institutionen⁷³. Dies soll insbesondere durch die gemeinsame Unterstützung

- von Investitionen und wirtschaftlichen Programmen,
- der Verwirklichung der Idee eines vereinten Europas und der internationalen Verständigung,
- der Zusammenarbeit sozialer, wissenschaftlicher, beruflicher, kultureller Gruppen sowie der Jugend ermöglicht werden.

Des Weiteren werden die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, die Verbesserung der Land- und Forstwirtschaft, der Bau und die Anpassung der Infrastruktur für den Grenz- und Regionalverkehr, die Entwicklung einer abgestimmten grenzüberschreitenden Raumplanung und die Zusammenarbeit beim Schutz vor Naturkatastrophen betont⁷⁴. Mit diesen Zielsetzungen und Aufgaben sind die Mitglieder der Euroregion grundsätzlich geeignete Adressaten zur Etablierung eines EVTZ. Dieser würde einen weiteren, wichtigen Schritt zur Vertiefung der Zusammenarbeit in institutioneller Hinsicht bedeuten. Die bestehende Einrichtung mit ihren definierten Aufgabenbereichen und einer etablierten regionalen Verankerung würde eine neue Rechtsqualität gewinnen, die ihre Position stärken könnte.

Das Instrument des EVTZ dient indes nicht nur der rechtlichen Umgestaltung bereits existierender Einrichtungen. Der EVTZ stellt gerade auch eine neue Chance für Kooperationsvorhaben dar, die bislang aufgrund der rechtlichen Defizite oder des zu großen Aufwands in Anbetracht der komplizierten Prozeduren gescheitert sind. Gemeinden, Kreise, Woiwodschaften und andere öffentliche Einrichtungen können nun die Chancen der neuen rechtlichen Situation nutzen.

⁷⁰ Janssen, G. / Czarnecka-Zawada, S. / Konieczny, B. / Vodova, V., Bestandaufnahme 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 (2004), Dresden. S. 137.

⁷¹ Jóskowiak, K., Współpraca transgraniczna i międzyregionalna Polski u progu członkostwa w Unii Europejskiej (Die grenzüberschreitende und interregionale Kooperation von Polen an der Schwelle der Mitgliedschaft in der Europäischer Union), in: Samorząd Terytorialny (Die territoriale Selbstverwaltung), 2003, Nr. 5, S. 4.

⁷² Zum Territorium der Euroregion Pomerania siehe www.pomerania.net.

⁷³ Vgl. § 2 des Vertrages über die Euroregion Pomerania (www.pomerania.net).

⁷⁴ Siehe www.pomerania.net.

2. Anwendung auf die bilateralen Nationalparks Usedom und Wolin

Als ein Beispiel für neue Formen der Zusammenarbeit kann die Kooperation zwischen den beiden Nationalparkverwaltungen Wolin auf polnischer Seite und Usedom auf deutscher Seite genannt werden. Nationalparks gehören in der Republik Polen zu den öffentlichen Einrichtungen, die zur Mitgliedschaft im EVTZ berechtigt sind; sie stellen also potenzielle Mitglieder eines EVTZ dar.

Der Nationalpark (*parki narodowe*) umfasst in Polen Gebiete mit einer Fläche von mindestens 1.000 ha, die besondere natürliche, wissenschaftliche, gesellschaftliche, kulturelle und erzieherische Eigenschaften aufweisen und in denen die gesamte Natur sowie Landschaftsmerkmale geschützt sind (Art. 8 NaturG⁷⁵⁷⁶). Der Zusammenarbeit zwischen den Nationalparks Wolin und Usedom stehen aber noch politische und bürokratische Hürden entgegen, so dass die Kooperation gegenwärtig im Wesentlichen nur die Öffentlichkeitsarbeit sowie Aspekte des Umweltschutzes umfasst. Sowohl auf polnischer als auch auf deutscher Seite erwarten die beteiligten Akteure die Abschaffung der rechtlichen Hindernisse, um eine Vertiefung der gemeinsamen Arbeit in weiteren Bereichen verwirklichen zu können⁷⁷. Diese Chance eröffnet das Instrument des EVTZ. Es ermöglicht, eine Kooperationsstruktur aufzubauen, innerhalb derer die Nationalparks als gleichberechtigte Mitglieder bei der Ausführung der übertragenen Aufgaben zusammenarbeiten können.

3. Stärkung des integrierten Küstenzonenmanagements

Ein besonderer Interessenschwerpunkt liegt in der Oderregion ferner auf Pilotprojekten, die sich mit dem integrierten Küstenzonenmanagement (IKZM)⁷⁸ beschäftigen. Aufgrund der bereits oben dargestellten Eigenschaften und der Notwendigkeit einer integrierten, gemeinsamen Problemlösung eignet sich das Gebiet besonders als eine IKZM-Modellregion. Die deutsche IKZM-Strategie⁷⁹ strebt primär die Weiterführung des Dialogs zwischen den Küstenländern durch Ausarbeitung einer Vision der nachhaltigen Entwicklung und des Küstenschutzes sowie die Verbesserung der Organisation durch Etablierung eines gemeinsamen Sekretariats an. Das Sekretariat könnte, so die Empfehlung der Strategie, folgende Aufgaben übernehmen⁸⁰:

- Informationsaustausch,
- internationale Kooperation zur Unterstützung regionaler IKZM-Aktivitäten,

⁷⁵ Gesetz über den Naturschutz vom 16.4.2004 (Dz.U. Nr. 92, Pos. 880, Ustawa z dnia 16.4.2004 r. o ochronie przyrody).

⁷⁶ Siehe Janssen/Czarnecka-Zawada/Konieczny/Vodova (Fn. 70), S. 95.

⁷⁷ Jahn, C., Chancen und Möglichkeiten des Naturschutzes in der deutsch-polnischen Odermündungsregion, IKZM Oder-Bericht (38) 2007, Kiel. S. 73-76.

⁷⁸ IKZM ist ein informeller Ansatz, der durch Integration, Koordination, Kommunikation und Partizipation eine nachhaltige Entwicklung des Küstenbereichs unterstützen will, jedoch kein eigenständiges Planungs- und Entscheidungsinstrument oder Instrument zur Durchsetzung von Fach- und Einzelinteressen darstellt.

⁷⁹ Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Integriertes Küstenzonenmanagement in Deutschland, Nationale Strategie für ein integriertes Küstenzonenmanagement nach der EU-Empfehlung 2002/413/EG vom 30.5.2002, Berlin 2006.

⁸⁰ Ebenda, S. 82 ff.

- Unterhaltung internationaler Kontakte,
- Bewertung der nationalen und internationalen Küstenpolitik,
- Analyse langfristiger Veränderungen, z.B. Klimawandel, Frühwarnsystem,
- Aufbau des Kontaktnetzes.

Vor diesem Hintergrund wäre die Odermündungsregion auch ein idealer Raum für die Anwendung eines EVTZ zur Verbesserung des integrierten Küstenzonenmanagements. Hierbei könnten insbesondere Schwächen der IKZM-Strategie überwunden werden, die sich aus deren Leitbildcharakter ergeben. Dies ist insbesondere auf kommunaler Ebene und bei Gegenständen der Fall, die noch nicht durch ausreichende rechtliche Mittel abgesichert sind.

Darüber hinaus bestehen in der Odermündungsregion vor allem in den Bereichen Soziales, Kultur und Bildung sowie Wirtschaft grenzüberschreitende Kooperationen. Das Interesse richtet sich beispielsweise auf die Situation des Arbeitsmarktes, die Raumplanung, die Koordinierung von Plänen und Entwicklungsstrategien, den Umweltschutz, den Schutz vor Naturkatastrophen sowie die Kooperation bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen zur Daseinsvorsorge bzw. der kommunalen Infrastruktur⁸¹, die alle zu den Gegenständen des integrierten Küstenzonenmanagements zählen.

Dem integrierten Küstenzonenmanagement und dem Instrument des EVTZ ist dabei gemein, dass grundsätzlich jede Materie, die im Bereich der materiellen Befugnisse der betreffenden regionalen oder lokalen Organe liegt, Gegenstand der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sein kann⁸². Diese können z.B. die Einrichtung einer gemeinsamen Buslinie, der Bau einer Kläranlage, die Gründung einer Regionalentwicklungsagentur oder, wie oben dargestellt, die Verwaltung eines Naturparks sein⁸³. Soweit derartige Kooperationen die territoriale Zusammenarbeit zwecks Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts erleichtern und fördern, kommt daher – unter Berücksichtigung der erwähnten Beschränkungen hinsichtlich der Übertragung von Kompetenzen – auch der Einsatz eines EVTZ in Betracht.

VI. Fazit und Ausblick

Mit der Verordnung über die europäischen Verbünde für die territoriale Zusammenarbeit eröffnen sich insbesondere auch für den deutsch-polnischen Grenzraum neue Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Die EG-Rechtsverordnung ist dabei grds. in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar. Dennoch sind Ausführungsbestimmungen notwendig. Dementsprechend ist in Polen die Konkretisierung und Ergänzung durch ein spezielles Gesetz geplant.

⁸¹ Brodecki (Fn. 5), S. 265.

⁸² Zieliński, M., Współpraca transgraniczna między władzami lokalnymi państw Unii Europejskiej (Die grenzüberschreitende Kooperation zwischen den lokalen Behörden der EU-Staaten), in: Mik, C. (Hrsg.), Polska w Unii Europejskiej – perspektywy, warunki, szanse, zagrożenia (Polen in der EU – Perspektiven, Bedingungen, Chancen und Bedrohungen), Toruń 1997, S. 228.

⁸³ EU-Kommission, Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit, in: Inforegio 2008, Nr. 24, S. 12.

Wie aufgezeigt, sind die Anwendungsmöglichkeiten eines EVTZ vielfältig. Einerseits können bereits bestehende Kooperationsformen, wie z.B. die Euroregionen, in einem neuen Rechtsrahmen, neu definiert werden. Andererseits ermöglicht ein EVTZ die Initierung und Umsetzung gemeinsamer Vorhaben, die bislang infolge fehlender rechtlicher Instrumente blockiert wurden. Damit besteht Grund zu der Erwartung, dass bisherige Beschränkungen in der öffentlich-rechtlichen, grenzüberschreitenden Zusammenarbeit überwunden werden. Es ist daher zu hoffen, dass diese Chancen eventuelle Vorbehalte gegen den EVTZ aufgrund seines Pioniercharakters und der noch fehlenden Erfahrungen aufwiegen.