



Rechtsinstrumente der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zur Umsetzung eines bilateralen IKZM am Stettiner Haff

Sylvia Czarnecka-Zawada & Gerold Janssen

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung Dresden, Germany

Abstract

Legal Instruments for Cross-border Cooperation in the Implementation of Bilateral ICZM on the Szczecin/Odra Lagoon. This article addresses those aspects of EU recommendation 2002/413/EEC which provide a basis for bilateral ICZM. After accentuation the national stocktaking of the respective administrative structures and legislation in Germany and Poland, those instruments were identified, which have an important influence on costal zone management in the region of the Szczecin/Odra Lagoon. The main part of the article presents an analysis of the Karlsruhe Agreement and considers possible transferability vis-à-vis the German-Polish border areas, particularly the notion of cross-border, local, special purpose association. The European Commission's proposal for a regulation establishing a European grouping of cross-border cooperation (EGCC) is scrutinized. Both legal arrangements provide new instruments for cross-border cooperation, which could be used to implement joint Polish-German costal zone management, allowing bilaterally coordinated actions to meet ICZM targets.

Streszczenie

Instrumenty prawne współpracy transgranicznej w realizacji bilateralnego ZZOP nad Zalewem Szczecińskim. Artykuł przybliży te aspekty zalecenia UE 2002/413/WE, które stanowią podstawy dla stworzenia bilateralnego ZZOP. Wskazano w nim także m.in. na szczególne znaczenie narodowego spisu struktur administracyjnych i przepisów prawnych w Niemczech i Polsce, mających istotny wpływ na zarządzanie wybrzeżem w regionie Odry (Zalew Szczeciński). Część główna artykułu zajmuje się umową z Karlsruhe jak i możliwością jej transferu na polsko-niemiecki obszar graniczny, uwzględniając w szczególności rolę transgranicznego lokalnego związku celowego. Następnie omówiony zostaje zaproponowany przez Komisję Europejską projekt rozporządzenia w sprawie utworzenia europejskiego ugrupowania współpracy transgranicznej (EUWT). Oba rozwiązania przewidują nowe instrumenty współpracy transgranicznej, które mogłyby być wykorzystane do realizacji wspólnego polsko-niemieckiego ZZOP, poprzez zastosowanie dwustronnie uzgodnionych środków ukierunkowanych na realizację jego celów.

1 Einführung

Nach fast 50 Jahren erfolgreicher intensiver europäischer Zusammenarbeit² bleiben die Fortschritte in der Grenzraumkooperation vergleichsweise dahinter zurück. Dem Wegfall des Eisernen Vorhangs in Europa folgten rasch Grenzverträge mit den Nachbarn Deutschlands, so mit Polen (1991) wie auch mit Tschechien (1992). Doch förderten die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen nur zögerlich konkrete Schritte in der praktischen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. In allen Grenzräumen werden nach wie vor die Asymmetrien im Bereich der Administration und der Rechtsgrundlagen

² Die Römischen Verträge, die als Gründungsverträge der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) Geltung erlangten, wurden in Rom am 25.03.1957 unterzeichnet und traten am 1.01.1958 in Kraft.

beklagt (Knippschild & Liebe 2004, S. 23). Neue Impulse werden vom Beitritt der MOE-Staaten zur Europäischen Union erwartet, der sich am 1. Mai 2004 vollzogen hat.

Der *Acquis communautaire* (Gemeinschaftlicher Besitzstand) hat im europäischen Recht bereits einen relativ hohen Harmonisierungsstand in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten bewirkt und erleichtert die Zusammenarbeit maßgeblich, denkt man nur an die Umsetzungseffekte im Zuge der Wasserrahmenrichtlinie.³ Der *Acquis* lässt sich dabei als Geschäftsgrundlage der Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten bezeichnen. Damit existiert neben den nationalen politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen in den Einzelstaaten eine Handlungsgrundlage für ein gemeinsames, abgestimmtes Vorgehen im Grenzraum.

Der *Acquis* wird durch das Primär- und Sekundärrecht sowie die Rechtsprechung der EU gebildet. Dazu gehören gemäß Art. 249 UAbs. 5 EG⁴ auch die Empfehlungen (*recommendations*) der Europäischen Kommission (Streinz 1999, S. 31), wenngleich es sich um nicht verbindliche Vorschriften handelt. In diesem Zusammenhang spielt daher die Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2002 zur Umsetzung einer Strategie für ein integriertes Management der Küstengebiete in Europa (2002/413/EG) für ein bilaterales Integriertes Küstenzonenmanagement eine besonders wichtige Rolle. Diese Empfehlung beinhaltet Vorgaben zum strategischen Ansatz, den Grundsätzen, anzuwendenden nationalen Strategien und zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Küstenmanagement. Mit ihr und einem darauf aufbauenden, bilateral abgestimmtem Integrierten Küstenzonenmanagement zwischen Deutschland und Polen könnte ein Katalysatoreffekt in der grenzübergreifenden Zusammenarbeit am Stettiner Haff erzielt werden.

2 Grenzraumbezüge der EU-Empfehlung 2002/413/EG

Im Folgenden sollen die Aspekte der EU-Empfehlung 2002/413/EG näher beleuchtet werden, die eine Grundlage für die Schaffung eines bilateralen Integrierten Küstenzonenmanagement bilden können. In diesem Zusammenhang ist zunächst auf Erwägungsgrund 13 hinzuweisen, welcher die Notwendigkeit eines gemeinschaftlichen Aktes auf europäischer Ebene im Bereich des Integrierten Küstenzonenmanagements hingewiesen wird. Es wird konstatiert, dass es zur Bewältigung der grenzübergreifenden Probleme der Küstengebiete darauf ankommt, auf europäischer Ebene ein abgestimmtes Vorgehen sicherzustellen. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, sind koordinierte europäische Maßnahmen zur Umsetzung des integrierten Managements der Küstengebiete erforderlich (Erwägungsgrund 14). Die Ziele der vorgeschlagenen Aktionen sind angesichts der verschiedenen Voraussetzungen in den Küstengebieten und der Unterschiede im rechtlichen und institutionellen Rahmen der Mitgliedstaaten am besten zu erreichen, wenn eine Orientierung auf Gemeinschaftsebene gegeben wird (Erwägungsgrund 17).

In Kapitel II, welches die Grundsätze des IKZM enthält, wird auf eine umfassende globale Betrachtungsweise (thematisch wie geografisch) hingewiesen (lit a) und die Einbeziehung aller betroffenen Parteien (Wirtschafts- und Sozialpartner, Organisationen zur Vertretung der ortsansässigen Bevölkerung der Küstengebiete, Nichtregierungsorganisationen und der Wirtschaftssektor) in den Managementprozess, z. B. mittels Vereinbarungen und auf der Basis gemeinsamer Verantwortung gefordert (lit f) unter Einbeziehung von und Unterstützung der maßgeblichen Verwaltungsstellen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene (lit f).

Wesentliche Grundlage für eine grenzübergreifende Zusammenarbeit ist eine einheitliche Daten- und Informationsbasis. In diesem Bereich liegen nach wie vor die größten Defizite, die es abzubauen gilt. Neben der Erfassung der rechtlichen und verwaltungsbezogenen Rahmenbedingungen geht es dabei auch um statistische Daten wie auch um Daten der Geoinformation. Aus diesem Grund enthält die

³ Zur Zusammenarbeit im Bereich der umweltbezogenen Planung siehe Janssen, *Rechtliche Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Tschechien im Bereich der umweltbezogenen Planung*.

⁴ Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25.03.1957, zuletzt geändert durch den Vertrag von Nizza vom 21.01.2001 (BGBl. II 1667, 1671).

Empfehlung die Aufforderung an die Mitgliedstaaten, eine nationale Bestandsaufnahme durchzuführen (Kap. III), um den erforderlichen Informationsstand zu gewährleisten. Die Bestandsaufnahme ist entweder erstmals zu erarbeiten oder zu aktualisieren. Dabei wird untersucht, welche Hauptakteure, Gesetze und Institutionen Einfluss auf das Management der Küstengebiete haben. Die Bestandsaufnahme soll u.a. alle küstenbezogenen Sektoren erfassen (lit a), sich auf sämtliche Verwaltungsebenen erstrecken (lit b) und die anwendbaren Politiken und Rechtsvorschriften erfassen (lit e) (siehe Bestandsaufnahme Kapitel 3). Da diese Bestandsaufnahme in den Mitgliedstaaten beiderseits der Grenze (und zu zudem bis zu einer gesetzten Frist, also zeitgleich) erfolgen soll, liegen nach Abschluss der Arbeiten für den jeweiligen Grenzraum Informationen vor, die als Grundlage für ein bilateral abgestimmtes Vorgehen genutzt werden können. In diesem Punkt spiegelt sich also in besonderem Maße der Nutzen der Empfehlung für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wider. Voraussetzung ist allerdings, dass es sich um kompatible Daten und Informationen handelt. Hinsichtlich der Rechts- und Verwaltungsstrukturen ist eine Kompatibilität durch die Vorgaben der Empfehlung zur Vorgehensweise und zu den Inhalten gegeben.

Schließlich ist auf einen weiteren Aspekt hinzuweisen: In einem eigenständigen Kapitel V wird die grenzübergreifende Zusammenarbeit explizit erwähnt. Gemäß Kap. V Abs. 1 Empfehlung 2002/413/EG sollen die Mitgliedstaaten mit ihren Nachbarländern, darunter auch an demselben Regionalmeer gelegenen Drittstaaten, den Dialog fördern bzw. in Dialog treten oder diesen aufrechterhalten. Dabei können bestehende Abkommen genutzt werden, um Mechanismen für eine bessere Koordinierung der Reaktionen auf grenzübergreifende Fragen zu erarbeiten.

3 Bestandsaufnahme gemäß EU-Empfehlung (IKZM)

Die gemäß der Empfehlung 2002/413/EG durchzuführende Bestandsaufnahme soll folgende Sektoren umfassen: Fischerei und Aquakultur, Verkehr, Energie, Ressourcenbewirtschaftung, Artenschutz und Schutz von Lebensräumen, Kulturerbe, Beschäftigung, Regionalentwicklung im ländlichen wie im städtischen Raum, Fremdenverkehr und Erholung, Industrie und Bergbau, Abfallwirtschaft, Landwirtschaft sowie Bildung. Die Aufzählung ist nicht abschließend, d.h., es können weitere ortsspezifische Sektoren aufgenommen werden.

In diesem Zusammenhang wurde durch das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung Dresden eine umfassende Bestandsaufnahme (Janssen et al. 2004) zu den Verwaltungsstrukturen und Rechtsvorschriften in Deutschland und Polen, die Einfluss auf das Küstenzonenmanagement in der Odermündungsregion haben, erarbeitet. Die Bestandsaufnahme stellt die erforderlichen Informationen hinsichtlich der Verwaltungszuständigkeiten und Rechtsvorschriften bereit, die zur Entwicklung einer grenzübergreifenden Strategie zu einem Küstenzonenmanagement erforderlich sind. Die Arbeit berücksichtigt neben den nationalen Rechtsvorschriften auch das internationale Recht sowie das Gemeinschaftsrecht in den dreizehn empfohlenen Sektoren.

Als wichtigste Ergebnisse der Studie sind die aus Sicht der grenzübergreifenden Zusammenarbeit zu begrüßenden Regelungen zur Raumplanung und zum Naturschutz hervorzuheben. Im Bereich der Raumplanung ist sowohl auf deutscher wie auch auf polnischer Seite eine Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Nachbarstaat vorgesehen. So ist im Gesetz über Planung und Raumwirtschaft (PRwG), welches die Raumbewirtschaftung in Polen regelt, vorgesehen, dass der Minister für Infrastruktur in Kooperation mit dem Präsidenten des Regierungszentrums für Strategische Studien (Rządowe Centrum Studiów Strategicznych) im Bereich der Raumbewirtschaftung eine grenzüberschreitende und grenznahe Zusammenarbeit durchführt (Art. 46 PRwG). Entsprechend schreibt das Landesplanungsgesetz in Mecklenburg-Vorpommern vor, dass gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 3 die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten zu fördern und raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, die erhebliche Auswirkungen auf Nachbarstaaten haben können, nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit abzustimmen ist. Des Weiteren sind im Bereich des Naturschutzes in beiden Staaten grenzübergreifende Schutzgebietsbestimmungen zu finden (Art. 6 Abs. 2 NaturG, § 8 LNatG M-V). 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). Dieses bestimmt das Verfahren und die Handlungsweisen zur Bewertung der Wirkungen auf die Umwelt (postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko) bei denen besonders umweltgefährdende und gesundheitsschädliche Unternehmungen sowie eine Konsultation mit den betroffenen Staaten bei grenzüberschreitenden Umweltwirkungen berücksichtigt werden sollen (Janssen et al. 2004).

Andererseits hat die Studie auch große Defizite im rechtlichen und administrativen Rahmen gezeigt. Diese sind allerdings eher struktureller Art, worauf im Folgenden näher einzugehen ist.

4 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

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 internationale Kooperation vereinfachen sollen. Es ist festzustellen, dass sich diese Abkommen auf bestimmte Themenbereiche wie z.B. Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe sowie Katastrophenschutz fokussieren und dafür die erforderlichen Kooperationsmechanismen bereitstellen. Es existieren bislang keine bilateralen Regelungen, die nicht auf bestimmte Sachmaterien beschränkt, sondern auf die Funktionsweisen der Kooperation zwischen Gebietskörperschaften abgestellt sind (Bußmann 2005, S. 267). Es fehlen somit generelle Grundlagen, die eine Basis für die Kooperation zwischen den deutschen und polnischen Selbstverwaltungen sowie öffentlichen Einrichtungen bilden können, welche diese in die Lage versetzen, ohne speziell abgeschlossene Staatsverträge in ihrem Kompetenzbereich aufgrund öffentlich-rechtlicher Grundlagen grenzüberschreitend zu kooperieren. Es gibt derzeit keine universalen öffentlichrechtlichen Instrumente der Kooperation, die nicht auf einen Themenbereich begrenzt sind. In diesem Zusammenhang gilt es Lösungen zu suchen, die eine derartige bilaterale Zusammenarbeit ermöglichen.

Die genannten Probleme sind indes nicht neu. Sie stellen auch für westeuropäische Grenzräume Hindernisse dar, so dass auch dort nach Instrumenten zur Lösung gesucht wurde. Ein erster wichtiger Ansatz ist das Ausführungsabkommen zum Europäischen Rahmenübereinkommen vom 21.05.1980 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, welches die Grundlage für zwischenstaatliche Übereinkommen schafft, indem es die Kooperation der Gebietskörperschaften der Staaten fördern und erleichtern soll. Im Gefolge dieses Abkommens wurden z.B. das BENELUX-Konvention von 1986, das Anholter deutsch-niederländische Abkommen zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit 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 geschaffen (Niedobitek 2001, S. 107-108).

Die größte Bekanntheit hat das Karlsruher Abkommen erfahren, dessen genauere Betrachtung lohnenswert erscheint. Dieses kann als durchaus als Vorbild für die grenzüberschreitende Kooperation zwischen deutschen und polnischen Selbstverwaltungseinheiten, die zu den Hauptakteuren des IKZM-Prozesses gehören, dienen.

4.1 Karlsruher Abkommen

Das Übereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen (sog. Karlsruher Abkommen [KA]) wurde 1996 von Deutschland, Frankreich, Luxemburg und der Schweiz unterzeichnet. Adressaten des Karlsruher Abkommens sind lokale Gebietskörperschaften und örtliche öffentliche Stellen (Art. 2 Nr. 1 KA). Es gibt 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. Die Einrichtungen bekommen durch diese Grundlage die Befähigung, ohne speziell abgeschlossene Staatsverträge in ihrem Kompetenzbereich mit öffentlich-rechtlichem Charakter miteinander zu kooperieren.

Die territoriale Anwendung wurde dabei auf bestimmte im Abkommen genannte Gebiete begrenzt (Art.2 KA). Im Fall der Übernahme des Modells des Karlsruher Abkommens sollte sich der Anwendungsbereich in Deutschland auf die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen erstrecken und auf polnischer Seite auf die Woiwodschaften Zachodniopomorskie, Lubuskie, Dolnośląskie. Adressaten wären in Deutschland die Länder, Kreise und Gemeinden und in Polen die drei Ebenen der Selbstverwaltung Woiwodschaft, Kreis und Gemeinde.

Die wichtigste Regelung des Abkommens ist die Legitimierung der Adressaten zum Abschluss von speziellen Kooperationsvereinbarungen (Art. 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 Gebietskörperschaft 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.

4.2 Grenzüberschreitender örtlicher Zweckverband

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. Der Zweckverband stellt eine juristische Person des öffentlichen Rechts dar, welche Rechtsfähigkeit und Finanzhoheit besitzt (Art. 11 KA) und somit auf öffentlich-rechtlichem und privatrechtlichem Gebiet 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.

Institutionell sollen Vertreter in den Organen, die sich aus der Verbandsversammlung, dem Verbandsvorsitzenden sowie einem oder mehreren stellvertretenden Vorsitzenden zusammensetzen, 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. Des Weiteren ist die Parität auch dadurch gewährleistet, dass jede Gebietskörperschaft oder örtliche öffentliche Stelle mindestens einen Sitz in der Verbandsversammlung hat, jedoch allein nicht mehr als die Hälfte der Sitze bekommt (Art. 13

AK). 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).

Zu prüfen wäre, ob die Euroregionen, und im konkreten Fall die Euroregion Pomerania im Untersuchungsgebiet den Status des grenzüberschreitenden örtlichen Zweckverbands annehmen könnte. Die räumliche Ausdehnung, die Arbeitsschwerpunkte sowie die Mitgliederstruktur der Euroregion sind geeignet, die verbindende Rolle für ein IKZM zu übernehmen. Mit ihr könnte eine bereits existierende Einrichtung, ausgestattet mit entsprechendem förmlichen Status und ergänzt durch die alle notwendigen Instrumente genutzt werden, so dass in diesem Falle keine neuen Strukturen erforderlich wären.

Im Abkommen werden ferner weitere Kooperationsformen berücksichtigt (Art. 8-10 KA), die unter dem Kriterium der Rechtspersönlichkeit in zwei Kategorien aufgeteilt wurden. Zu den Einrichtungen ohne Rechtspersönlichkeit und ohne Finanzhoheit gehören insbesondere Konferenzen, kommunale Arbeitsgemeinschaften, Experten- und Reflexionsgruppen sowie Koordinierungsausschüsse, also Instrumente, die im IKZM Prozess in jeder Phase Anwendung finden. Diese sollen sich insbesondere mit Fragen von gemeinsamem Interesse, Vorschlägen für die Zusammenarbeit sowie dem Informationsaustausch beschäftigen. Diese Einrichtung wäre allerdings nicht befugt, für die Mitglieder oder Dritte bindende Beschlüsse zu fassen (Art. 9). Die zweite Gruppe stellen die Einrichtungen mit Rechtspersönlichkeit dar, an denen sich Gebietskörperschaften und örtliche Stellen beteiligen oder solche schaffen können (Art. 10 KA). Eine spezielle Art der Einrichtung mit Rechtspersönlichkeit ist der hier diskutierte grenzüberschreitende örtliche Zweckverband.

Mit einem Abkommen, gebildet nach dem Modell des Karlsruher Abkommens für den deutsch-polnischen Grenzraum würden Hindernisse abgebaut, welche die Kooperation zwischen den Selbstverwaltungen gegenwärtig bremsen. Hierdurch könnte das Hauptproblem, nämlich das Fehlen einer universalen Grundlage für grenzübergreifende Zusammenarbeit mit öffentlichem Charakter, gelöst werden. Aus der Perspektive des IKZM ist es besonders wichtig, eine breite Kooperationsplattform einzurichten und den Akteuren Instrumente zur Verfügung zu stellen, die eine effiziente Zusammenarbeit in allen küstenbezogenen Sektoren grenzüberschreitend ermöglicht und die Mitgestaltung in den Prozessen des IKZM zulässt. 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 entsprechende Aussagen und Möglichkeiten.

4.3 Möglichkeit der Einrichtung eines grenzüberschreitenden Zweckverbands in Mecklenburg-Vorpommern und in Polen

Bei der Errichtung eines grenzüberschreitenden Zweckverbandes ist zu betonen, dass der Vorbehalt aus Art. 1 KA die Beachtung des nationalen Rechts sichert. In Mecklenburg-Vorpommern sind die Vorschriften über den Zweckverband in der Kommunalverfassung enthalten auf deren Grundlagen ihre Gründung möglich ist. Im Gegensatz dazu ist in Polen die Einrichtung des grenzüberschreitenden örtlichen Zweckverbands *de lege lata* ausgeschlossen. Ein Übereinkommen nach dem Modell des Karlsruher Abkommens würde die vorherige Schaffung dieser Möglichkeit verlangen. Derzeit ist nur das Recht der Gebietskörperschaften, zu internationalen Vereinigungen lokaler und regionaler Gemeinschaften beizutreten sowie die Zusammenarbeit mit lokalen und regionalen Gemeinschaften anderer Staaten zu unternehmen in Art. 172 der polnischen Verfassung vorgesehen. Die Grundsätze, nach denen Gebietskörperschaften diese Rechte in Anspruch nehmen können, bestimmt dabei das Gesetz über Grundsätze des Beitritts von Einheiten der territorialen Selbstverwaltung zu internationalen Vereinigungen von lokalen und regionalen Gemeinschaften vom 15.09.2000 (BeitrittG). In diesem Gesetz werden alle Einheiten der Selbstverwaltung, also 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). Dem Beitrittsbeschluss der Organe von Gemeinden, Kreisen und Woiwodschaften muss der polnische Außenminister zustimmen (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. Daher sind vor der Einführung eines Abkommens nach dem Karlsruher Modell diesbezüglich legislative Anpassungen in den polnischen Vorschriften erforderlich. 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.

5 Perspektiven der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf der EU-Ebene

Eine ähnliche Lösung der grenzüberschreitenden Kooperation wird aktuell auf der Ebene der EU verfolgt. Von dort wurde der Vorschlag für eine Verordnung bezüglich der Schaffung eines Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (EVGZ) gemacht.⁵ 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.

Zunächst ist auf die Rechtsnatur die EU-Maßnahme hinzuweisen. Gemäß Art. 249 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 Verordnung selbst zur Anwendung bringen und das entgegenstehende nationale Recht außer Anwendung lassen (Streinz 1999, S. 133). 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. Der EVGZ soll die Befähigung bekommen, im Namen und im Auftrag seiner Mitglieder, wozu speziell die regionalen und kommunalen Behörden gehören sollen, zu handeln. Seine Gründung soll für die Verwirklichung von Programmen für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, mit und ohne finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft, konzipiert werden. Die Ausgestaltung des EVGZ umfasst eigene Organe und Regeln, eine Satzung, einen eigenen Haushalt und die Wahrnehmung der finanziellen Verantwortung. Die Bestimmung der Aufgaben des Verbundes und seiner Zuständigkeiten ist den Mitgliedern überlassen.

Diese Gestaltung soll die umfassende Berücksichtigung der räumlichen und regionalen Besonderheiten ermöglichen, die in Gebieten, in denen sich maritime und terrestrische Probleme überschneiden, besonders wichtig ist. Der EVGZ könnte also bei den Projekten im Rahmen eines IKZM eine führende Rolle übernehmen. Fraglich ist auch hier die Akzeptanz einer solchen Einrichtung, sofern IKZM als eigenständiger Sektor wahrgenommen wird. Ohne die Akzeptanz der Entscheidungsträger in Bezug auf die Notwendigkeit eines IKZM für die nachhaltige Entwicklung der Küstengebiete und der erforderlichen nachbarschaftlichen Zusammenarbeit, ist die Gründung eines IKZM-EVGZ nicht durchsetzbar.

⁵ Europäische Kommission 2004, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rate bezüglich der Schaffung eines Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit vom 14.7.2004, KOM(2004) 496 endgültig.

6 Schlussfolgerungen

Grenzübergreifende Zusammenarbeit im Integrierten Küstenzonenmanagement bedarf eines universalen öffentlichrechtlichen Rechtsinstruments, welches eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit der regionalen und lokalen Einrichtungen ermöglicht. Voraussetzung dafür ist eine Struktur, welches 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 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 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 die 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 grenzüberschreitender örtlicher Zweckverband 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. Dabei kann und sollte auch auf informelle Instrumente zurückgegriffen werden. 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 der Bevölkerung zu berücksichtigen, welche Maßnahmen z.B. im Bereich der Beschäftigung und/oder Aus- und Fortbildung unter Berücksichtigung der Potentiale der Odermündungsregion als 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.

Literatur

Bußmann, A.; (2005): Die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Deutschlands Nachbarländern Frankreich und Polen. 1. Auflage, Baden-Baden.

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.

- 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.; Czarnecka-Zawada, S.; Konieczny, B. & V. Vodova (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. & J. Liebe (2004): Umweltorientiertes Regionalmanagement in Grenzräumen, IÖR-Schriften Band 44, Dresden.
- Niedobitek, M. (2001): Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge. Bund, Länder und Gemeinden als Träger grenzüberschreitender Zusammenarbeit, Tübingen.
- Streinz, R. (1999): Europarecht. 4. Auflage, Heidelberg.

Adressen

Mag. iur. Sylwia Czarnecka-Zawada LL.M. Eur. Integration
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V.
Weberplatz 1
D-01217 Dresden

E-mail: s.czarnecka-zawada@ioer.de

Dr. Gerold Janssen
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V.
Weberplatz 1
D-01217 Dresden

E-mail: g.janssen@ioer.de