

## Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen deutschen und niederländischen Verwaltungen. Umfrage zum Kenntnisstand der jeweiligen Nachbarn\*

Seit ihrer Gründung hat die im Zentrum für Niederlande-Studien bestehende Agentur IWN (Interregionale Weiterbildung Niederlande) bereits mehrere Weiterbildungsveranstaltungen für mittelständische Unternehmen und für Rechtsanwälte organisiert, die an engeren Kontakten mit den Niederlanden interessiert sind. Darüber hinaus wird nunmehr im Zentrum für Niederlande-Studien - in Zusammenarbeit mit der Fakultät Verwaltungswissenschaften (Bestuurskunde) der Universität Twente (Niederlande) - die Möglichkeit untersucht, auch die Verwaltungen beider Länder in das Konzept der Weiterbildungsveranstaltungen einzubeziehen. Die noch laufende Untersuchung hat sich zum Ziel gesetzt, den Kenntnisstand innerhalb deutscher und niederländischer Gebietskörperschaften, insbesondere in deutschen Gemeinde- und Kreisverwaltungen sowie niederländischen Gemeindeverwaltungen, über den jeweiligen Nachbarn zu analysieren.

Schon im Jahr 1980 sprach sich der Europarat dafür aus, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften zu fördern. Eine Konkretisierung erfuhr diese Willenserklärung des Europarats durch das Abkommen über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften<sup>1</sup>, das im Mai 1991 geschlossen wurde. Ziel dieses Abkommens ist es, den Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Stellen die Möglichkeit zu verschaffen, auf öffentlich-rechtlicher Grundlage grenzüberschreitend zusammenzuarbeiten. Wie in der Begründung zum genannten Abkommen betont wird, ist von Seiten der Grenzgemeinden auf den Bedarf an einer öffentlich-rechtlichen Grundlage für grenzüberschreitende Zusammenarbeit wiederholt hingewiesen worden. Neben zivilrechtlichen Formen der Zusammenarbeit eröffnet das Abkommen in dreierlei Hinsicht die Möglichkeit, öffentlich-rechtlich zusammenzuarbeiten<sup>2</sup>: 1. durch die Bildung

---

\* Frau Muriel de Groot ist Studentin der Verwaltungswissenschaften (Bestuurskunde) an der Universität Twente in Enschede und arbeitete die letzten Monate des Jahres 1992 als Praktikantin am Zentrum für Niederlande-Studien der Westfälischen Wilhelms-Universität.

<sup>1</sup> Abkommen zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen, dem Land Niedersachsen, der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Stellen vom 23. Mai 1991 zu Isselburg-Anholt.

<sup>2</sup> Siehe D.J. BOOT/D.W.P. RUITER, *Van periferie tot centrum, Intergemeentelijke samenwerking in de stedendriehoek Enschede/Hengelo-Münster-Osnabrück*,

von Zweckverbänden, deren Ziel in der gemeinsamen Erfüllung von Aufgaben besteht, 2. durch Abschluß öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen, und 3. durch die Bildung kommunaler Arbeitsgemeinschaften, die in gemeinsamen Angelegenheiten beraten.

Bis vor einigen Jahren wurde der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf lokaler Verwaltungsebene, ungeachtet der Vielzahl an Vorteilen<sup>3</sup>, die sich aus ihr für Gebietskörperschaften ergeben, nur geringes Interesse entgegengebracht<sup>4</sup>. Inzwischen hat man jedoch die Möglichkeiten, die sich aus einer Zusammenarbeit ergeben, sehr wohl erkannt. In Bereichen wie der Regional-, Stadt- und Landentwicklung, der Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur und der Wirtschaftsförderung kann Zusammenarbeit zur Erschließung und Entwicklung der Grenzgebiete beitragen. Grenzregionen sind nicht zuletzt aufgrund ihrer geographischen Lage häufig strukturschwache Gebiete. Auch in finanzieller Hinsicht kann eine Kooperation von Vorteil sein. So kommen Kommunen nicht nur eher in Betracht für EG-Subventionen, sondern können durch die Ausnutzung von gemeinsamen Einrichtungen - wie gegenseitiger Hilfe im Unglücks- und Katastrophenfall, Sportanlagen, Dienstleistungen für den Bürger, usw. - auch Kosten in verschiedenen Fachbereichen senken.

Die Vorarbeit zur Umfrage hat jedoch ergeben, daß der Anknüpfung grenzüberschreitender Kontakte noch zahlreiche Hindernisse entgegenstehen. Die wichtigsten seien hier genannt:

Erstens unterscheiden sich Aufbau und Organisation der Verwaltung in beiden Ländern. So ist die Bundesrepublik staatsorganisationsrechtlich durch das föderative Element geprägt. Die Niederlande formen hingegen einen dezentralisierten Einheitsstaat, in dem drei Verwaltungsebenen unterschieden werden können: Staat, Provinzen und Gemeinden. Die Verwaltungsebenen der beiden Länder sind also nicht unbedingt miteinander vergleichbar und entsprechen sich nicht unmittelbar. Daher kann es für die jeweiligen Verwaltungseinheiten problematisch sein, die zuständigen Gesprächspartner im anderen Land zu finden.

Zweitens ist die Kompetenzverteilung in den Verwaltungsebenen beider Länder unterschiedlich. In der deutschen Verwaltung lassen sich drei Arten von Kompetenz unterscheiden: die Rechtsetzungskompetenz, die Verwaltungskompetenz

---

Centrum voor Bestuurskundig Onderzoek en Onderwijs, Faculteit Bestuurskunde, Universiteit Twente, 1992.

<sup>3</sup> Siehe auch: Europäisches Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, Europarat, Madrid, 21. Mai 1980 in: *Bundesgesetzblatt*, Jahrgang 1981, Teil II, S. 966.

<sup>4</sup> J. NIJSSEN/D. WIJNVEEN, *Gemeenten over grenzen, Een onderzoek naar gemeentelijke samenwerkingsverbanden aan de Nederlands-Duitse grens*, Euro National Consultants, Enschede, 1991.

und die Finanzierungskompetenz<sup>5</sup>. In den Niederlanden spricht man hingegen von 'autonomie' und 'medebewind'. Die daraus resultierende unterschiedliche Verteilung von Kompetenzen kann die Koordination von Zusammenarbeit erschweren.

Drittens kann ein Informationsdefizit über den jeweiligen Nachbarn die Aufnahme grenzüberschreitender Kontakte oder eine Intensivierung bereits bestehender Kontakte behindern. Man kann hierbei sowohl an einen Kenntnismangel denken, als auch an existierende Vorurteile über die Verwaltungskultur des jeweils anderen Landes. Ein Kenntnismangel kann zum Beispiel hinsichtlich des Aufbaus und der Organisation der Verwaltung im Nachbarland (allgemein wie fachspezifisch), der Zuständigkeiten der (potentiellen) Gesprächspartner oder der Verfahrensabläufe etc. bestehen.

Gegenstand der Untersuchung ist daher die Frage, ob ein Informationsdefizit eine Ursache für Probleme<sup>6</sup> der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen deutschen und niederländischen Behörden der Gebietskörperschaften darstellt.

Dieses wird mittels folgender Fragestellungen konkretisiert:

- Wie ist die momentane Zusammenarbeit zwischen deutschen Gemeinden oder Kreisen und niederländischen Gemeinden?
- Haben die Verwaltungseinheiten die Absicht oder den Wunsch, zukünftig grenzüberschreitende Kontakte anzuknüpfen oder zu intensivieren?
- Ist der verfügbare Kenntnisstand der Verwaltungseinheiten bezüglich des jeweiligen Nachbarn ausreichend für die momentane Form der Zusammenarbeit?
- Ist der verfügbare Kenntnisstand der Verwaltungseinheiten bezüglich des jeweiligen Nachbarn ausreichend für die zukünftig gewünschte Form der Zusammenarbeit?
- Auf welchen Gebieten sind zusätzliche Informationen über das Nachbarland erforderlich?

An der Umfrage beteiligt sind in den Niederlanden die Stadtverwaltungen (College van Burgemeester en Wethouders) von 110 Städten und Gemeinden (gemeenten) und in Deutschland die Hauptverwaltungen von 10 Kreisen und 138 Gemeinden entlang der deutsch-niederländischen Grenze. Der Rücklauf der Umfrage hat bereits begonnen. Erste Ergebnisse werden Anfang 1993 vorliegen.

---

<sup>5</sup> Vgl. M. HEINTZEN, *Subsidiaritätsprinzip und Europäische Gemeinschaft*, in: *Juristenzeitung* 7 (1991), S. 317 (320); H.D. VAN WIJK, *Hoofdstukken van administratief recht*, überarbeitet von W. KONIJNENBELT, Culemborg<sup>6</sup> 1988, S. 202 ff.

<sup>6</sup> Nach A. HOOGERWERF, *Inhoud en typen van beleid*, in: A. HOOGERWERF (Hrsg.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn<sup>3</sup> 1987, kann ein Problem definiert werden als Diskrepanz zwischen Maßstab (Grundsatz, Norm, Zweck) und der tatsächlich existierenden oder zu erwartenden Situation.