

Zum Übereinkommen zwischen Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden über grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gemeinden der nordischen Staaten

I. Die Entstehungsgeschichte des Übereinkommens

Auf seiner 17. Sitzung 1969 in Stockholm empfahl der Nordische Rat den Regierungen der nordischen Staaten, »die Notwendigkeit und die Möglichkeiten einer Änderung der Gemeindegesetze sowie anderer Gesetze im Hinblick darauf zu untersuchen, daß die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gemeinden auf eine feste gesetzliche Grundlage gestellt wird«¹⁾. Ein Jahr später wurde von den Regierungen in Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden ein Expertenkomitee, das »Kommunalrechtskomitee«, eingesetzt. Dieses Komitee hatte einerseits die Aufgabe, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, wie sie von Gemeinden in einigen Regionen bereits damals praktiziert wurde, sowie Vorschläge für eine solche Zusammenarbeit in einer Art Bestandsaufnahme zusammenzufassen. Andererseits sollte untersucht werden, inwieweit nationale Vorschriften einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entgegenstanden.

In seinem 1973 vorgelegten Bericht²⁾ schlug das Komitee u.a. ein Abkommen zwischen den nordischen Staaten vor, in dem prinzipiell ein Recht der Gemeinden, grenzüberschreitend zusammenzuarbeiten, anerkannt werden sollte. Dieses Abkommen würde außerdem Grundlage dafür

¹⁾ Nordiska rådet 17:e sessionen 1969 (Stockholm 1969), S. 2384, rekommendation nr 22/1969. Der Vorschlag für diese Empfehlung nahm nur Bezug auf die besondere Situation Nordeuropa, verwies jedoch nicht auf die Empfehlung des Europarats 470 (1966), vgl. Beyerlin, oben S. 573 ff.

²⁾ Kommunalt samarbete över de nordiska riksgrensarna [Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gemeinden der nordischen Staaten], Rapport från nordiska kommunalråtskommittén [Bericht des nordischen Kommunalrechtskomitees] Nordisk utredningsserie 1/73 (Stockholm 1973).

sein, die innerstaatlichen Rechtsordnungen – soweit erforderlich – den Bedürfnissen einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Gemeinden anzupassen³⁾.

Ausgehend vom Bericht des Kommunalrechtskomitees erstellte der Nordische Ministerrat⁴⁾ einen ersten Entwurf für eine nordische Konvention über kommunale Zusammenarbeit. Eine »Arbeitsgruppe für grenzkommunale Fragen« überarbeitete diesen Entwurf und legte im Januar 1976 einen »Vorschlag für ein Übereinkommen zwischen Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gemeinden der nordischen Staaten« vor⁵⁾.

Bevor der Vorschlag – auf Beschluß des Ministerrats vom 11. Mai 1976 – dem Nordischen Rat zur Äußerung vorgelegt wurde⁶⁾, erhielten – im sogenannten Remissverfahren – zahlreiche Organisationen, Behörden und Gemeinden aus Finnland und Schweden⁷⁾ Gelegenheit zu Stellungnahmen, in denen der Vorschlag entweder unterstützt oder ihm zumindest in der Hauptsache nichts entgegengehalten wurde⁸⁾. Der Nordische Rat hielt den Vorschlag für »wertvoll und geeignet« und empfahl dem Ministerrat, das für

³⁾ *Ibid.*, S. 46 f. Dabei weist das Komitee auch auf das im Europarat vorgeschlagene Übereinkommen hin, das »obgleich es fast vollständig mit Rücksicht auf zentraleuropäische Rechtsverhältnisse formuliert ist, Ausgangspunkt für Überlegungen über den Inhalt eines nordischen Übereinkommens sein kann«.

⁴⁾ Nachdem 1971 der Nordische Ministerrat ins Leben gerufen worden war, lag die Zuständigkeit für die Zusammenarbeit der nordischen Staaten nicht mehr nur bei den Regierungen, sondern vor allem beim Ministerrat.

⁵⁾ Nordisk konvention om gränskommunalt samarbet [Nordische Konvention über grenzkommunale Zusammenarbeit], Förslag från arbetsgruppen för de gränskommunala frågorna [Vorschlag der Arbeitsgruppe für grenzkommunale Fragen] vom 19. 1. 1976, Nordisk udredningsserie 1976:10 (Stockholm 1976). Der Vorschlag enthält auch – als Anlage – den Entwurf des Ministerrats, S. 24 f.

⁶⁾ Gemäß Art. 46 des Übereinkommens über Zusammenarbeit zwischen Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden vom 23. 3. 1962 soll dem Nordischen Rat bei Fragen der nordischen Zusammenarbeit von größerer Bedeutung Gelegenheit zur Äußerung gegeben werden.

⁷⁾ Nach Ansicht des Kommunalrechtskomitees ließen sowohl die finnische als auch die schwedische Rechtsordnung – im Gegensatz zu Dänemark und Norwegen – eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gemeinden nicht eindeutig zu. Vgl. den Bericht des Kommunalrechtskomitees, a.a.O. (Anm. 2), S. 46 f., und die Ausführungen unter IV.

⁸⁾ Vgl. die Zusammenstellung der finnischen und schwedischen Remiss-Stellungnahmen in Nordiska rådet 25:e sessionen 1977 (Stockholm 1977), S. 828 ff.

den Abschluß des Übereinkommens Notwendige zu veranlassen⁹⁾. Am 26. Mai 1977 wurde das »Übereinkommen zwischen Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gemeinden der nordischen Staaten« von den Ministern für nordische Zusammenarbeit unterzeichnet und trat am 26. Januar 1979 in Kraft¹⁰⁾. Das Übereinkommen ist im Anhang zu diesem Bericht in deutscher Übersetzung abgedruckt.

II. Praxis der grenzüberschreitenden interkommunalen Zusammenarbeit in den nordischen Staaten

Das Übereinkommen anerkennt zwar ein Recht auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit aller Gemeinden der nordischen Staaten¹¹⁾, doch steht eindeutig die Zusammenarbeit derjenigen Gemeinden im Vordergrund, die in Grenzregionen liegen¹²⁾. Dabei handelt es sich einmal um 63 sogenannte Primärgemeinden, die entlang der insgesamt 2850 km langen Grenzen zwischen Norwegen und Schweden, Norwegen und Finnland sowie Schweden und Finnland gelegen sind und in denen zusammen ca. 560.000 Menschen leben¹³⁾. Zum anderen werden aber auch die drei dänischen und die drei schwedischen Gemeinden in dem Gebiet um den Öresund mit einer Gesamteinwohnerzahl von ca. 2,8 Millionen Menschen dazugezählt.

Zwischen den einzelnen Grenzregionen der nordischen Staaten bestehen große Unterschiede. Während z.B. das Gebiet um den Öresund die größte Bevölkerungskonzentration in Nordeuropa aufweist und einen hohen wirtschaftlichen Entwicklungsstand besitzt, ist der Norden in allen drei Ländern nur sehr dünn besiedelt und verfügt kaum oder überhaupt nicht über Industrie. In der Nordkalotten-Region – das ist hauptsächlich

⁹⁾ *Ibid.*, S. 2008, rekommendation nr 2/1977.

¹⁰⁾ Vgl. *Overenskomst med fremmede stater*, hrsg. vom königlich-norwegischen Außenministerium, 1979, Anmerkung auf S. 98.

¹¹⁾ Insofern ist die verschiedentlich gebrauchte Bezeichnung »Nordische Konvention über grenzkommunale Zusammenarbeit« (vgl. Anm. 5) ungenau.

¹²⁾ Das ergibt sich aus dem Vertragstext sowie aus der Tatsache, daß Island, das ursprünglich ebenfalls Adressat der Empfehlung des Nordischen Rats von 1969 gewesen war, sich weder an den Vorarbeiten beteiligte, noch das Übereinkommen mit unterzeichnet hat.

¹³⁾ Quelle: Henrik Becker-Christensen/Hans von Buchwald, *Grænskommunalt samarbejde* (Aabenraa 1977), S. 12.

das Gebiet nördlich des Polarkreises – sind es auch nicht immer die Staatsgrenzen, die einer Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden entgegenstehen, sondern oft die natürlichen Grenzen in Form von Gebirgrücken und unwegbaren Gebieten, die eine Kommunikation erschweren.

Schon lange vor Abschluß des Übereinkommens sind die Gemeinden der nordischen Staaten in einen »lebhaften Dialog«¹⁴⁾ eingetreten. Dabei ging und geht es meistens – teils in informellen Gesprächen, teils in institutionalisiertem Rahmen – ganz allgemein um die gegenseitige Unterrichtung und Beratung über Angelegenheiten von gemeinsamem grenzüberschreitendem Interesse. Es sind aber auch zahlreiche Einzelprojekte von Gemeinden in Angriff genommen worden, die zur Lösung konkreter Aufgaben beitragen. Am fortgeschrittensten ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden in dem Gebiet um den Öresund, in der Arko-Region¹⁵⁾ und in Nordkalotten. Einige Beispiele aus diesen Regionen sollen die verschiedenen Formen und Inhalte der bisherigen kommunalen Zusammenarbeit in Nordeuropa zeigen. Die Erhebungen über die Praxis der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Gemeinden dienen bei den Vorarbeiten zu dem Übereinkommen als Ausgangspunkt, um eventuell notwendige Gesetzesänderungen zu untersuchen.

Im September 1963 errichteten in Kopenhagen Vertreter von dänischen und schwedischen Gemeinden und Gemeindeorganisationen den Öresundrat. Dieser Rat soll Fragen, die für die Öresundregion von gemeinsamem Interesse sind, beraten und untersuchen sowie den im Rat vertretenen Gemeinden und Gemeindeorganisationen oder anderen Stellen, einschließlich der Zentralstaaten, unverbindliche Vorschläge unterbreiten¹⁶⁾. Der Rat besteht aus 15 dänischen und 15 schwedischen Mitgliedern, die von den Gemeinden des jeweiligen Landes gewählt werden. Dem Öresundrat fehlt nach seinen eigenen Worten eine offizielle Anerkennung¹⁷⁾ bzw. ein öffentlich-rechtlicher Status¹⁸⁾.

¹⁴⁾ So das Kommunalrechtskomitee in seinem Bericht, a.a.O. (Anm. 2), S. 41.

¹⁵⁾ So wird das Gebiet an der norwegisch-schwedischen Grenze östlich von Oslo, um die Städte Arvika und Kongsvinger, bezeichnet.

¹⁶⁾ § 1 Abs. 1 des Statuts für den Öresundrat, das als Anlage zum Bericht des Kommunalrechtskomitees, a.a.O. (Anm. 2), S. 147 f., abgedruckt ist.

¹⁷⁾ Vgl. die Äußerung des Öresundrats im Bericht des Kommunalrechtskomitees, S. 58.

¹⁸⁾ So das Kommunalrechtskomitee in seinem Bericht, S. 19. Fraglich ist, ob der Rat zumindest als privatrechtlicher Verein mit eigener Rechtspersönlichkeit angesehen werden kann, vgl. hierzu unter V.

Die »Arko-Delegation«, die 1968 von zwei norwegischen und zwei schwedischen Gemeinden aus der Arko-Region unter Beteiligung der dort ansässigen Industrie gegründet worden war, hatte zur Aufgabe, die wirtschaftliche Zusammenarbeit in diesem Gebiet zu organisieren, die gegenseitige Informierung über Standortfragen sicherzustellen, Vorschläge für die Zusammenarbeit im rein kommunalen Bereich auszuarbeiten und den Tourismus zu fördern¹⁹⁾. Als die Arbeit der Arko-Delegation, die ebenfalls nur ein unverbindliches Beratungs- und Kooperationsorgan ohne offiziellen Status war, für die Wirtschaft an Interesse verlor, wurden ihre Aufgaben der »Grenzland-Morokulien Aktiengesellschaft« übertragen. Dabei handelt es sich um eine Aktiengesellschaft nach norwegischem Recht, deren Aktien u.a. im Besitz der gleichen vier Gemeinden sind und die ebenfalls 1968 gegründet worden ist. Nach dem Gesellschaftsvertrag²⁰⁾ soll sie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit durch Initiierung und Unterstützung gemeinsamer Planungen und Projekte fördern.

Um die vielfältigen Probleme in der Nordkalotten-Region gemeinsam zu lösen, finden seit Anfang der sechziger Jahre regelmäßige Treffen von Repräsentanten der Gemeinden bzw. regionalen Körperschaften und Organisationen mit Vertretern der drei Regierungen und den Zentralverwaltungen (Nordkalotten-Konferenzen) statt. Seit 1971 ist – ebenfalls unter Beteiligung regionaler Stellen – darüber hinaus das Nordkalottenkomitee tätig. Neben diesen die ganze Region betreffenden Aktivitäten gibt es aber auch in kleineren Grenzräumen eine konkrete grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf rein lokaler Ebene.

So hat die Stadt Kiruna in Schweden mit der Gemeinde Enontekiö in Finnland einen Vertrag geschlossen²¹⁾, in dem Kiruna die Entsendung einer Feuerweereinheit zur Löschung von Bränden im finnischen Grenzgebiet zugesagt und Enontekiö sich zur Zahlung der Unkosten und gegebenenfalls von Schadensersatz bereit erklärt hat. In einem weiteren Vertrag zwischen der Feuerwehr von Kiruna und der Feuerwehr von Narvik in Norwegen²²⁾ haben sich beide Parteien verpflichtet, der anderen Seite – jeweils

¹⁹⁾ Vgl. den Bericht des Kommunalrechtskomitees, S. 23.

²⁰⁾ Der Vertrag ist abgedruckt als Anhang zum Bericht des Kommunalrechtskomitees, S. 155 f.

²¹⁾ Der Vertrag ist als Anhang zum Bericht des Kommunalrechtskomitees, S. 152 f. abgedruckt.

²²⁾ *Ibid.*, S. 154 f.

nach den eigenen brandrechtlichen Vorschriften – bei den Löscharbeiten an der Grenze Hilfe zu leisten. Solche Zusagen für gegenseitigen Beistand gibt es auch als formlose inoffizielle Abmachungen²³⁾.

Die Gemeinden Torneå in Finnland und Haparanda in Schweden arbeiten in vielen Bereichen eng zusammen. Zum Beispiel haben beide Gemeinden gemeinsam eine Kläranlage errichtet, die – auf schwedischem Gebiet gelegen – allein Haparanda gehört, in die aber Torneå seine gesamten Abwässer einleiten darf²⁴⁾. Andere Kontakte bestehen bei der gemeinsamen Benutzung von Sportanlagen sowie auf dem Gebiet des Tourismus und der Brandbekämpfung.

Zahlreiche Gemeinden aus Finnland, Norwegen und Schweden haben sich im Verein »Blaue Landstraße« zusammengeschlossen, der sich die Förderung des Straßen- und Seeverkehrs und den Ausbau der entsprechenden Verkehrswege zwischen Mo i Rana an der norwegischen Westküste und dem finnischen Vyartsilya an der russischen Grenze zum Ziel gesetzt hat²⁵⁾. Mitglieder dieses »internationalen Vereins«²⁶⁾ sind die Gemeinden, wobei die Gemeinden jeweils eines Landes eine Sektion mit eigener Satzung bilden. Bemerkenswert ist, daß hier nicht nur Gemeinden aus einer bestimmten Grenzregion zusammenarbeiten, sondern Gemeinden aus allen Landesteilen beteiligt sind.

III. Die nationalen Gemeinderechtsordnungen

Trotz dieser zahlreichen Aktivitäten kam es erst durch das Übereinkommen von 1977 zu einer ausdrücklichen rechtlichen Anerkennung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Gemeinden seitens der nordischen Staaten. Bis dahin gab es in den Gemeindegesetzen der vier Länder nur Bestimmungen über interkommunale Kooperation auf nationaler Ebene. Diese Bestimmungen sind gleichwohl Grundlage für die Regelungen des Übereinkommens und sollen deshalb nach einem Überblick über die gemeinsamen Grundzüge der Gemeindeverfassungen der nordischen Staaten kurz dargestellt werden.

²³⁾ *Ibid.*, S. 35.

²⁴⁾ Der Vertrag ist als Anhang zum Bericht des Kommunalrechtskomitees, a.a.O. (Anm. 2), S. 149 ff., abgedruckt.

²⁵⁾ Das Statut des Vereins ist als Anhang im Bericht des Kommunalrechtskomitees, S. 156 ff., enthalten.

²⁶⁾ So die Bezeichnung des Kommunalrechtskomitees in seinem Bericht, S. 32.

Obwohl die nordischen Staaten ihre Rechtsvorschriften in vielen Bereichen – darunter auch im öffentlichen Recht²⁷⁾ – vereinheitlicht haben, ist nie versucht worden, auch die Verwaltungen, deren Organisation und Zuständigkeiten, einander anzupassen. Dennoch bestehen speziell zwischen den verschiedenen Gemeinderechtsordnungen große Ähnlichkeiten, die auf der gemeinsamen Geschichte und den ähnlichen politischen Grundentscheidungen der vier Staatswesen beruhen.

Mit Ausnahme von Norwegen enthalten alle Verfassungen der nordischen Staaten eine Bestimmung über das Recht der kommunalen Selbstverwaltung²⁸⁾. Jedes Land besitzt ein ausführliches Gemeindegesetz²⁹⁾, das zahlreiche Bestimmungen über den Aufbau und die Organisation der Gemeinden enthält. In Dänemark, Norwegen und Schweden unterscheidet man zwei Arten von Gemeinden, die sogenannten Primärgemeinden, die einfach als »kommun« bezeichnet werden, und die Sekundärgemeinden, die in Dänemark »Amtsgemeinden«, in Norwegen »Bezirksgemeinden« und in Schweden »Provinzialgemeinden« heißen, das Gebiet mehrerer Primärgemeinden umfassen und Aufgaben von größerer Reichweite (so etwa im Gesundheitswesen) wahrnehmen. In den genannten Staaten ist es nach dem 2. Weltkrieg zu mehreren Gemeindereformen gekommen, in denen die Anzahl der Gemeinden durch Zusammenlegung erheblich vermindert wurde. Lediglich in Finnland gibt es nach wie vor nur Primärgemeinden.

Während die Aufgaben der Sekundärgemeinden hauptsächlich in den Spezialgesetzen geregelt sind, ergeben sich die Zuständigkeiten der Primärgemeinden vor allem aus den Generalklauseln der Gemeindegesetze. Diese sprechen – ohne weitere Spezifizierung – von den »kommunalen Angelegenheiten«³⁰⁾ oder von der »Erledigung ihrer Angelegenheiten«³¹⁾. Die

²⁷⁾ Z.B. das Staatsangehörigkeitsrecht oder das Wahlrecht in Gemeinden für die aus den nordischen Staaten kommenden Ausländer.

²⁸⁾ Dänemark: § 82 Dänemarks Grundgesetz vom 5. 6. 1953. Finnland: § 51 Abs. 2 der Regierungsform vom 17.7.1919. Schweden: § 7 des Kapitels 1 der Regierungsform von 1974, die am 1.1.1975 in Kraft getreten ist. Bereits vor Inkrafttreten der neuen Verfassung war das Recht der kommunalen Selbstverwaltung anerkannt, vgl. Halvar G. Sundberg, Kommunalrätt (Stockholm 1964), S. 33 ff.

²⁹⁾ Dänemark: Gesetz über die Leitung der Gemeinden vom 31.5.1968, am 1.4.1970 in Kraft getreten. Finnland: Gemeindegesetz vom 27.8.1948. Norwegen: Gesetz über die Leitungsorgane in Land- und Stadtgemeinden vom 12.11.1954 und das Gesetz über die Bezirksgemeinden vom 16.6.1961. Schweden: Gemeindegesetz vom 21.4.1977.

³⁰⁾ § 2 Abs. 1 des dänischen Gemeindegesetzes und § 1 des norwegischen Gesetzes über die Leitungsorgane in Land- und Stadtgemeinden.

³¹⁾ § 4 des finnischen Gemeindegesetzes und § 4 Abs. 1 des schwedischen Gemeindegesetzes.

Ausfüllung dieser Begriffe erfolgt einerseits in der Praxis, andererseits durch die Gerichte³²⁾ bzw. die Zentralverwaltung³³⁾. Dabei bestehen zwischen den nordischen Staaten theoretisch Unterschiede insofern, als z.B. die schwedischen Gemeinden nur die mit ihren eigenen Interessen allgemein verbundenen Angelegenheiten wahrnehmen dürfen³⁴⁾, während sich in Norwegen die Gemeinden mit allen Fragen befassen können, die keiner anderen Stelle zugewiesen sind³⁵⁾. In der Praxis sind die Tätigkeiten der Gemeinden der nordischen Staaten jedoch grundsätzlich gleich³⁶⁾.

Eine weitere Gemeinsamkeit besteht in dem Recht der Gemeinden, zur Erfüllung ihrer Aufgaben Steuern zu erheben, sowie in dem Prinzip der staatlichen Aufsicht über alle Gemeinden³⁷⁾.

Außer den genannten gemeinsamen Grundzügen wurde und wird in allen Ländern das Recht der Gemeinden, mit anderen Gemeinden im eigenen Land zusammenzuarbeiten, anerkannt. Neben verschiedenen Einzelbestimmungen, die eine Zusammenarbeit zwischen Gemeinden obligatorisch vorschreiben bzw. diese als Möglichkeit vorsehen, heißt es in § 60 des dänischen Gemeindegesetzes generell: »Verträge über die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, die eine Einschränkung der Befugnisse bedeuten, die nach diesem Gesetz den jeweiligen Leitungsorganen der beteiligten Gemeinden zukommen, bedürfen der Zustimmung durch die Aufsichtsbehörde, soweit nichts anderes im Gesetz bestimmt ist«. § 60 Gemeindegesetz betrifft Verträge, in denen einem gemeinsamen Organ die Befugnis gegeben wird, die Gemeinden nach außen zu verpflichten, in denen sich eine Gemeinde auf Jahre hinaus bindet oder sich zu bestimmten Unterlassungen verpflichtet³⁸⁾. Für die Frage, auf welchen Gebieten und in welchen Formen die Gemeinden kooperieren dürfen, müssen die allgemeinen Regeln über die Aufgaben und Zuständigkeiten der Gemeinden herangezogen werden. Aufsichtsbehörde ist entweder das Innenministerium – vor

³²⁾ So in Finnland und Schweden.

³³⁾ So in Dänemark und Norwegen.

³⁴⁾ Vgl. Fritz Kaijser, *Kommunallagarna* (4. Aufl. Stockholm 1972), S. 31.

³⁵⁾ Vgl. Knophs *Oversikt over Norges rett*, hrsg. von Birger Stuevold Lassen/Knut S. Selmer (7. Aufl. Oslo 1975), S. 85 f.

³⁶⁾ Vgl. die Gesetzesvorlage zu dem Übereinkommen in Schweden Regeringens proposition 1977/78:44, S. 5.

³⁷⁾ In Schweden ist das Besteuerungsrecht der Gemeinden sogar in der Verfassung (§ 7 des Kapitels 1) festgelegt.

³⁸⁾ Vgl. Preben Espersen/Erik Harder, *Lov om kommunernes styrelse*, Kommentar (Kopenhagen 1974), S. 157.

allem für die Amtsgemeinden – oder sogenannte Aufsichtsräte für die Primärgemeinden. In der Praxis des Innenministeriums kann unterschieden werden zwischen interkommunalen Zusammenschlüssen, die die Versorgung mit bestimmten Grundleistungen (Elektrizität, Fernwärme, Nahverkehr) meist in privatrechtlicher Form zum Gegenstand haben und wirtschaftlich eine Einheit darstellen, und solchen, die Aufgaben wahrnehmen, die ganz oder teilweise aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Eine ausdrückliche Unterscheidung zwischen privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Grundlage wird allerdings nicht gemacht³⁹⁾.

In F i n n l a n d gibt es ebenfalls eine Reihe von Einzelgesetzen, die den Gemeinden auf bestimmten Gebieten eine Zusammenarbeit obligatorisch vorschreiben. Allgemeine Regeln über die interkommunale Zusammenarbeit enthält dagegen Kapitel 7 des Gemeindegesetzes, in dem u.a. folgende Kooperationsformen aufgeführt sind (§ 136): Erstens können Gemeinden Tätigkeiten, die zu ihrem Aufgabenbereich gehören, gemeinsam auf Grund eines Vertrags oder auf Grund übereinstimmender Beschlüsse gemeinsam durchführen. Zweitens können mehrere Gemeinden gemeinsam interessierende Angelegenheiten auf interkommunalen Vertreterversammlungen beraten und entscheiden. Schließlich können die Gemeinden zur Erledigung von gemeinsamen langfristigen Aufgaben Gemeindeverbände gründen. Neben dieser – als öffentlich-rechtlich zu bezeichnenden – Zusammenarbeit haben zahlreiche Gemeinden in Finnland Gesellschaften des Privatrechts gegründet, die auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge tätig sind⁴⁰⁾.

Grundlegende Bestimmung im n o r w e g i s c h e n Gemeinderecht für die interkommunale Zusammenarbeit ist § 29 des Gesetzes über die Leitungsorgane in Land- und Stadtgemeinden, dessen Abs. 1 lautet: »Zwei oder mehrere Gemeinden können zur Erfüllung einer kommunalen Aufgabe ein gemeinsames Leitungsorgan schaffen. Die Gemeinden können diesem Leitungsorgan die Befugnisse übertragen, über die sie eine Einigung erzielt haben, sofern nichts anderes durch Gesetz bestimmt ist«⁴¹⁾. Da keine weiteren Angaben darüber gemacht werden, wie ein solches Organ aussehen soll und welche Aufgaben es übernehmen kann, haben die Gemeinden insofern Entscheidungsfreiheit. So gibt es Zusammenschlüsse, die wie eine Gemeinde ein Leitungsorgan und eine Vertreterversammlung besitzen, und solche, die – vergleichbar mit der Situation in den anderen nordischen Staa-

³⁹⁾ Vgl. den Bericht des Kommunalrechtskomitees, a.a.O. (Anm. 2), S. 107 ff.

⁴⁰⁾ *Ibid.*, S. 118 f.

⁴¹⁾ Diese Bestimmung entspricht § 31 des Gesetzes über die Bezirksgemeinden.

ten – Versorgungsaufgaben wahrnehmen und privatrechtlich, z.B. als Aktiengesellschaft, organisiert sind. Eine Begrenzung der grundsätzlichen Zulässigkeit interkommunaler Zusammenarbeit ergibt sich zum einen aus der allgemeinen Regelung der Kompetenzen der Gemeinden, zum anderen müssen die Gesetze, die den Gemeinden besondere Aufgaben übertragen, im Einzelfall daraufhin untersucht werden, ob sie eine interkommunale Lösung zulassen⁴²⁾.

Weder das schwedische Gemeindegesetz von 1953⁴³⁾ noch das Gesetz über die Provinziallandtage von 1954⁴⁴⁾, die beide 1977 aufgehoben wurden, enthielten eine allgemeine Bestimmung über die Zusammenarbeit zwischen schwedischen Gemeinden. Auch das neue einheitliche Gemeindegesetz von 1977, das sowohl für die Primärgemeinden als auch für die Provinzialgemeinden gilt, äußert sich nicht grundsätzlich zur Frage der interkommunalen Zusammenarbeit⁴⁵⁾. Lediglich das Gesetz über Gemeindeverbände⁴⁶⁾ ist normativer Ausdruck für die grundsätzliche Möglichkeit der Gemeinden, zur Erledigung ihrer Aufgaben zusammenzuarbeiten. Mehrere Spezialgesetze gestatten außerdem den Gemeinden oder schreiben diesen sogar vor, mit Nachbargemeinden in dieser oder jener Form zu kooperieren. Obwohl eine ausdrückliche Garantie der interkommunalen Zusammenarbeit fehlt, wird dieses Institut allgemein anerkannt. Dabei geht man einerseits davon aus, daß sich dies aus der Generalklausel über die Kompetenzen der Gemeinden ergibt. Zum anderen wird auf die Vorarbeiten zum Gesetz über die Gemeindeverbände verwiesen, in denen ein Recht der Gemeinden auf Zusammenarbeit – und zwar in den Formen, die diese für am geeignetsten halten – vorausgesetzt wurde⁴⁷⁾.

Das Kommunalrechtskomitee untersuchte in seinem Bericht von 1973, ob die Gemeinerechtsordnungen der nordischen Staaten, so wie sie eben dargestellt worden sind⁴⁸⁾, eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit zulassen und inwieweit verfassungsrechtliche Gesichtspunkte einer Kooperation entgegenstanden. Dabei kam es bei den einzelnen Ländern zu unterschiedlichen Ergebnissen.

⁴²⁾ Vgl. den Bericht des Kommunalrechtskomitees, a.a.O. (Anm. 2), S. 120.

⁴³⁾ Gesetz vom 18.12.1953.

⁴⁴⁾ Gesetz vom 14.5.1954.

⁴⁵⁾ In den Vorarbeiten zu diesem Gesetz wird auf die Möglichkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit nicht Bezug genommen, vgl. Statens offentliga utredningar 1974:99.

⁴⁶⁾ Gesetz vom 31.5.1957.

⁴⁷⁾ Vgl. den Bericht des Kommunalrechtskomitees, a.a.O. (Anm. 2), S. 127 f.

⁴⁸⁾ Seit 1973 sind mit Ausnahme von Schweden keine größeren Änderungen in den Gemeindegesetzen der nordischen Staaten vorgenommen worden.

Was Dänemark und Norwegen betrifft, war das Komitee der Auffassung, daß sich Hindernisse für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gemeinden weder aus kommunalrechtlichen Vorschriften noch aus dem Verfassungsrecht ergaben.

Dänische Gemeinden könnten mit anderen Gemeinden Verträge abschließen und Rechtssubjekte in privatrechtlicher Form gründen, allerdings mit zwei Einschränkungen: Zum einen bedürften solche Akte, die bei einer interkommunalen Zusammenarbeit auf nationaler Ebene von der Zustimmung der Aufsichtsräte bzw. des Innenministeriums abhingen auch bei der grenzüberschreitenden Kooperation der Genehmigung durch die jeweilige Aufsichtsbehörde, die hierbei sowohl Rechts- als auch Fachaufsicht besäße. Zum anderen dürften keine Befugnisse, die nach dem Gemeindegesetz den Gemeinden zustünden, auf ein gemeinsames Organ übertragen werden⁴⁹⁾. Bereits 1969 hatte das dänische Innenministerium in einer Stellungnahme an den Nordischen Rat⁵⁰⁾ die Auffassung vertreten, daß weder die damals praktizierten Formen der Zusammenarbeit noch mögliche spätere Verträge über andere Kooperationsformen durch die Gemeindegesetzgebung behindert würden. Innenministerium wie Kommunalrechtskomitee gingen überhaupt nicht auf die Frage ein, ob und inwieweit die Bestimmung aus dem dänischen Grundgesetz, wonach allein der König für die zwischenstaatlichen Angelegenheiten zuständig ist⁵¹⁾, gegen eine selbständige grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gemeinden spricht.

Auch nach dem norwegischen Grundgesetz werden die auswärtigen Angelegenheiten vom König wahrgenommen⁵²⁾. Dennoch wird das Spannungsverhältnis zwischen diesem Grundsatz und der Tatsache, daß norwegische Gemeinden unmittelbar mit ausländischen – nordischen – Gemeinden zusammenarbeiten, vom Kommunalrechtskomitee überhaupt nicht gesehen⁵³⁾. So scheint Norwegen, das seinen Gemeinden bei deren Arbeit ohnehin einen großen Spielraum läßt und nicht alle Fragen durchnormiert

⁴⁹⁾ Vgl. den Bericht des Kommunalrechtskomitees, a.a.O. (Anm. 2), S. 43.

⁵⁰⁾ Nordiska rådet 17:e sessionen 1969 (Stockholm 1969), S. 644.

⁵¹⁾ § 19 des Grundgesetzes vom 5.6.1953.

⁵²⁾ § 26 der Verfassung von 1814 gibt dem König unter anderem das Recht, Bündnisse einzugehen, was einer allgemeinen Zuständigkeit für die Vertretung Norwegens nach außen gleichkommt, vgl. Johannes A n d e n æ s, Statsforfatningen i Norge (4. Aufl. Oslo 1976), S. 253.

⁵³⁾ Vgl. den Bericht des Kommunalrechtskomitees, a.a.O. (Anm. 2), S. 43 f.

hat, keine Bedenken dagegen zu haben, daß die Kontrolle nicht über sämtliche Kontakte zwischen Norwegen und dem Ausland vom König bzw. der Regierung unmittelbar ausgeübt wird.

Im Gegensatz zu den eher knappen Ausführungen zu Dänemark und Norwegen befaßte sich das Kommunalrechtskomitee ausführlich mit den Rechtsordnungen in Finnland und Schweden.

Bei seiner Analyse der normativen Voraussetzungen einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von finnischen Gemeinden stützte sich das Komitee auf ein staatsrechtliches Gutachten von Professor Ilkka Saraviita⁵⁴). Dieser befaßte sich zunächst mit der Frage, ob die Gemeinden völkerrechtliche, den finnischen Staat bindende Verträge abschließen könnten. Da die finnische Verfassung die Vertragsabschlußkompetenz dem Staatspräsidenten zuweist⁵⁵) und eine Bevollmächtigung durch diesen unrealistisch wäre, handelte es sich nach Saraviita bei interkommunalen grenzüberschreitenden Vereinbarungen um »privatrechtliche« – und nicht völkerrechtliche – Verträge, die nach innerstaatlichem Recht zu behandeln seien. Andererseits wäre eine Übertragung von Hoheitsbefugnissen auf auswärtige Organe durch Gemeinden nur dann zulässig, wenn der Reichstag einem entsprechenden Vertrag im verfassungsändernden Verfahren zustimmte, da die öffentliche Gewalt nur von finnischen Behörden ausgeübt werden dürfte. Im übrigen gebe die Kommunalgesetzgebung den Gemeinden nicht viel Spielraum für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Diese Schwierigkeit könnte u.a. durch einen internationalen Vertrag, der in das innerstaatliche Recht transformiert würde, überwunden werden.

Was Schweden betrifft, muß unterschieden werden zwischen den Ausführungen des Kommunalrechtskomitees von 1973, als noch die alte Verfassung von 1809 galt, und der Rechtslage bei Abschluß des Übereinkommens im Jahre 1977, als die neue Regierungsform von 1974 bereits zwei Jahre in Kraft war. Der damalige Ministerialrat im Außenministerium Hans Blix, kam in einem Gutachten für das Komitee⁵⁶) zu dem Ergebnis, daß § 12 der Regierungsform von 1809⁵⁷) es erfordere, daß rechtliche Vereinbarun-

⁵⁴) Das Gutachten ist als Anhang im Bericht des Kommunalrechtskomitees, S. 132 ff. abgedruckt.

⁵⁵) § 33 der Regierungsform vom 17.7.1919.

⁵⁶) Das Gutachten ist abgedruckt als Anhang zum Bericht des Kommunalrechtskomitees, a.a.O. (Anm. 2), S. 140 ff.

⁵⁷) § 12 lautete: »Der König ist berechtigt, Abkommen mit ausländischen Mächten abzuschließen, nachdem der Staatsrat hierzu gehört worden ist...«.

gen zwischen schwedischen und ausländischen Gemeinden der Ermächtigung des Königs bzw. der Regierung bedürften. Obwohl die Verfassung von 1974 in § 1 des Kapitels 10 der Regierung ebenfalls grundsätzlich die alleinige Kompetenz zum Abschluß von Verträgen mit anderen Staaten und zwischenstaatlichen Organisationen gibt⁵⁸⁾, bestanden bei dem Zustimmungsvorgehen für das Übereinkommen über grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Schweden keine Bedenken mehr gegen eine vom Außenministerium nicht kontrollierte Kooperation von schwedischen Gemeinden über die Reichsgrenzen hinweg. In der Gesetzesvorlage der Regierung zum Übereinkommen wird ganz einfach festgestellt, daß ein Vertrag, den eine Gemeinde im eigenen Namen abschließt, kein internationales Abkommen im Sinne der Verfassung darstelle, deshalb keine völkerrechtlichen Wirkungen habe und von daher durch die Verfassung auch nicht ausgeschlossen sei⁵⁹⁾. Das Problem, daß durch interkommunale Kontakte Beziehungen zum Ausland hergestellt würden, die außerhalb der Kontrolle der für die auswärtigen Beziehungen zuständigen Regierung (d. h. des Außenministeriums) stünden, wird nicht mehr erörtert. Für die schwedischen Gemeinden gelten nach Auffassung der Regierung im übrigen die auch in den anderen nordischen Staaten bestehenden Beschränkungen, denen zufolge die Gemeinden nur im Rahmen der ihnen gesetzlich zugewiesenen Kompetenzen grenzüberschreitend tätig werden dürfen und keine Entscheidungsbefugnisse übertragen können⁶⁰⁾.

IV. Das Übereinkommen und seine Vorschriften im einzelnen

Die einzelnen nationalen Vorschriften über die interkommunale Zusammenarbeit und die Erwägungen zur rechtlichen Zulässigkeit einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Gemeinden zeigen, daß zwar die Rechtsordnungen der nordischen Staaten es den Gemeinden nicht untersagen, sich grenzüberschreitend zu betätigen und unter Umständen gemeinsame Verbindungen einzugehen, daß dies sogar für nützlich gehalten wird, daß aber eine ausdrückliche Rechtsgrundlage fehlt. Das Kommunalrechtskomitee sprach von einer »unklaren Rechtslage zumindest in Finnland und Schweden« und einer daraus resultierenden »Unsicher-

⁵⁸⁾ § 3 des Kapitels 10 sieht zwar in einem bestimmten Rahmen die Möglichkeit der Bevollmächtigung von Verwaltungsträgern durch die Regierung vor. Diese Möglichkeit wird aber im Hinblick auf Gemeinden in der Regierungsvorlage nicht mehr diskutiert.

⁵⁹⁾ Regeringens proposition 1977/78:44, S. 3.

⁶⁰⁾ *Ibid.*, S. 8.

heit⁶¹). In diesem Sinne muß die Hauptaufgabe des Übereinkommens gesehen werden. Es soll klarstellen, daß die Gemeinden der nordischen Staaten – auch – befugt sind, über die Grenzen hinweg zusammenzuarbeiten, da dies ebenfalls zu ihrem Kompetenzbereich gehört⁶²). Nicht beabsichtigt ist, den Gemeinden durch das Übereinkommen neue Befugnisse zu geben. Daneben sollen die Gemeinden, die sich bisher durch die komplizierte Rechtslage von Schritten in diese Richtung abhalten ließen, zu einer Zusammenarbeit mit ausländischen Gemeinden angeregt werden⁶³).

Das Übereinkommen über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gemeinden ist ein weiteres Steinchen im Mosaik der in allen Bereichen zu beobachtenden Integrationsbestrebungen der nordischen Staaten. Darauf weist auch der erste Absatz der Präambel hin, der von der Mitwirkung an der Entwicklung der »zwischen den nordischen Staaten bestehenden Gemeinschaft« spricht. Auf staatlicher Ebene findet – zwischen den Regierungen bereits seit der Mitte des letzten Jahrhunderts und später zwischen den Parlamenten – eine unterschiedlich intensive aber beständige Kooperation statt, die nach dem 2. Weltkrieg durch den Nordischen Rat (1952) und den Nordischen Ministerrat (1971) institutionalisiert worden ist. Daneben werden durch unzählige private Initiativen und Treffen, deren hervorragendstes Beispiel die Vereinigung »Norden« ist, die Kontakte und Verbindungen zwischen den nordischen Staaten und ihren Bevölkerungen belebt und vermehrt.

Im ersten Absatz der Präambel des Entwurfs des Ministerrats vom 5. Mai 1974⁶⁴) wurde der Zweck des Übereinkommens noch darin gesehen, daß die Voraussetzungen für eine kommunale Zusammenarbeit über die nordischen Grenzen hinweg geschaffen werden sollten. Eine solche Aussage hielt die Arbeitsgruppe nicht mehr für notwendig, da ihrer Ansicht nach die verschiedenen Rechtsordnungen einer interkommunalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nicht entgegenstanden⁶⁵). Im Hinblick auf die materielle Zielsetzung heißt es in Abs. 2 der Präambel jetzt nur noch, daß die Regierungen die Zusammenarbeit erleichtern wollen.

Aus dem zweiten Absatz der Präambel geht weiter hervor, daß zwar die Zusammenarbeit aller nordischen Gemeinden vom Übereinkommen

⁶¹) Bericht des Kommunalrechtskomitees, a.a.O. (Anm. 2), S. 46.

⁶²) Regeringens proposition 1977/78:44, S. 8.

⁶³) Vgl. den Bericht des Kommunalrechtskomitees, a.a.O. (Anm. 2), S. 46.

⁶⁴) Vgl. Anm. 5.

⁶⁵) Vorschlag der Arbeitsgruppe, a.a.O. (Anm. 5), S. 19 f., und Becker-Christensen/von Buchwald, a.a.O. (Anm. 13), S. 36 f.

umfaßt wird, daß jedoch die Verbindungen zwischen den in den Grenzgebieten gelegenen Gemeinden im Vordergrund stehen und daß diese Gemeinden am stärksten von einer grenzüberschreitenden Kooperation profitieren können. In der Begründung zu Art. 1 des Abkommensentwurfs wird ausgeführt, daß es zu unnötigen Abgrenzungsschwierigkeiten führen würde, wollte man durch eine Definition nur einen bestimmten Kreis von Gemeinden in die Regelungen des Übereinkommens einbeziehen. Bei der Erfüllung der unterschiedlichen kommunalen Aufgaben sei von unterschiedlichen Einzugsgebieten auszugehen, die nicht von vornherein umrissen oder festgelegt werden könnten⁶⁶⁾.

A b s . 3 der Präambel nennt die Bereiche, in denen eine interkommunale Zusammenarbeit möglich ist. Dabei handelt es sich um eine beispielhafte Aufzählung, die nicht abschließend sein soll⁶⁷⁾. Welche Themen für eine interkommunale Kooperation in Frage kommen können, zeigt eine Zusammenstellung von rund 50 Vorschlägen, die eine Arbeitsgruppe des Ministerrats bei Gemeinden aus einem ausgewählten Grenzgebiet eingeholt hat⁶⁸⁾.

A b s . 4 der Präambel betont die Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Gemeinden für die einzelstaatliche und die gemeinsame Regionalpolitik der nordischen Staaten⁶⁹⁾. Beide Faktoren stehen in einem engen Zusammenhang und ergänzen sich gegenseitig⁷⁰⁾.

Gemäß Art. 1 des Übereinkommens fallen sowohl die Primärgemeinden in allen vier Ländern als auch die Sekundärgemeinden in Dänemark, Norwegen und Schweden und die finnischen und schwedischen Gemeindeverbände mit eigener Rechtspersönlichkeit unter die Bestimmungen des Übereinkommens. Es ist davon auszugehen, daß nicht nur Gemeinden der gleichen »Stufe« – Primärgemeinde mit Primärgemeinde usw. – miteinander kooperieren dürfen, sondern daß sich die Zusammenarbeit danach richtet, welche Art von Gemeinde nach innerstaatlichem Recht für die konkrete

⁶⁶⁾ Vorschlag der Arbeitsgruppe, S. 20.

⁶⁷⁾ *Ibid.*

⁶⁸⁾ Die Zusammenstellung ist als Anhang zu dem Vorschlag der Arbeitsgruppe, a.a.O. (Anm. 5), S. 26 f., abgedruckt. Dazu gehören z.B. das Unterrichtswesen, die Altenpflege, Energie- und Rohstofffragen, Land- und Forstwirtschaft, Handelsfragen.

⁶⁹⁾ Der Nordische Ministerrat hat im Dezember 1972 ein Arbeitsprogramm über die erweiterte regionalpolitische Zusammenarbeit beschlossen, das die Einheitlichkeit in den regionalpolitischen Planungen, gegenseitigen Informationsaustausch, Abstimmung der regionalpolitischen Subventionsmaßnahmen und den Ausbau der projektbezogenen Kooperationspolitik zum Ziel hat. Vgl. Nordiska rådet 21:a sessionen, 1:a samlingen 1973 (Stockholm 1973), S. 707.

⁷⁰⁾ Vgl. den Vorschlag der Arbeitsgruppe, a.a.O. (Anm. 5), S. 20.

Aufgabe zuständig ist. Im Gegensatz zu dem Entwurf für ein Europäisches Übereinkommen⁷¹⁾ wird eine Zusammenarbeit von regionalen Verbänden oder Behörden nicht einbezogen. Die Frage z.B., ob auch die Bezirksverwaltungen (*länsstyrelse*) aus Schweden und Finnland das Recht haben oder bekommen sollten, mit Gebietskörperschaften in einem Nachbarstaat zusammenzuarbeiten, wurde während der gesamten Vorarbeiten nicht erörtert.

Zentrale Vorschrift des Übereinkommens ist Art. 2, der das Recht der nordischen Gemeinden anerkennt, mit Gemeinden aus einem anderen nordischen Land im Rahmen der innerstaatlichen Kommunalrechtsordnungen zusammenzuarbeiten. Der Verweis auf die nationalen Gesetze und Vorschriften über die Kompetenzen, die Organisation und die Tätigkeit der Gemeinden macht dabei deutlich, daß die Gemeinden keine zusätzlichen Befugnisse erhalten sollen. In Art. 2 wird klargestellt, daß das in den Rechtsordnungen der nordischen Staaten anerkannte Institut der interkommunalen Zusammenarbeit grundsätzlich auch die grenzüberschreitende Kooperation umfaßt. Der Begriff der »kommunalen Angelegenheiten« nimmt Bezug auf die in allen vier Gemeindegesetzen enthaltenen Formulierungen. Danach ist eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gemeinden sowohl auf Gebieten, die ihnen durch die Generalklausel bzw. allgemeine Praxis zugewiesen sind – wie z.B. der Nahverkehr –, als auch in Fragen, für die eine spezialgesetzliche Regelung besteht – so im Gesundheitswesen –, möglich⁷²⁾.

Zur Frage der Formen der Zusammenarbeit hieß es noch in Art. 2 des Entwurfs des Ministerrats: »Die Zusammenarbeit kann in freien Formen und in dem Umfang, in dem sie bei der innerstaatlichen interkommunalen Zusammenarbeit zugelassen sind, oder in solchen besonderen Formen, über die sich die Vertragsstaaten geeinigt haben, erfolgen«⁷³⁾. Eine entsprechende Bestimmung fehlt im endgültigen Text des Übereinkommens. Lediglich Art. 2 Abs. 2 enthält eine negative Abgrenzung, indem er den Gemeinden untersagt, die Ausübung von Hoheitsbefugnissen auf andere nordische Gemeinden zu übertragen, soweit ihnen dies auf nationaler Ebene überhaupt gestattet wäre. Das bedeutet wohl, daß solche Maßnahmen, die – in der Regel in Spezialgesetzen geregelt – zu einem unmittelbaren Eingriff

⁷¹⁾ Vgl. Beyerlin, oben S. 573 ff.

⁷²⁾ *Ibid.*, S. 21.

⁷³⁾ Die Möglichkeit, daß sich die Vertragsstaaten über besondere Formen der Zusammenarbeit einigen, ähnelt der Konstruktion im Entwurf des Rahmenübereinkommens des Europarats, das den Abschluß bilateraler oder multilateraler Verträge u.a. über die Formen der Zusammenarbeit den Staaten empfiehlt.

in die Rechte der Bürger führen, jede Gemeinde nur für ihr eigenes Territorium und nur für ihre eigenen Bürger erlassen darf. Aufgaben, die sich aus der Generalklausel der Gemeindegesetze ergeben und die im allgemeinen den Bereich der Daseinsvorsorge betreffen, können dagegen ohne weiteres auch von ausländischen Gemeinden wahrgenommen werden⁷⁴).

Unproblematisch ist die Zusammenarbeit auf der Ebene informeller Kontakte. Es kann kein Zweifel bestehen, daß es einer Gemeinde gestattet ist, mit einer Gemeinde aus einem anderen nordischen Staat *ad hoc* Verbindung aufzunehmen, um diese über bestimmte Planungen zu informieren oder um sich auf gemeinsamen Treffen unverbindlich zu beratschlagen. Auch die sogenannten Städtepartnerschaften werfen normalerweise keine rechtlichen Schwierigkeiten auf.

In dem Vorschlag der Arbeitsgruppe für grenzkommunale Fragen heißt es, daß die meisten Abmachungen über eine Zusammenarbeit von zwei oder mehr Gemeinden durch einen »einfachen Vertrag« geregelt werden könnten, ohne daß es der Gründung eines eigenen Rechtssubjektes bedürfe⁷⁵). Zu der Frage, ob sowohl privatrechtliche als auch solche Verträge, die nach den innerstaatlichen Rechtsordnungen dem öffentlichen Recht zuzuordnen wären, gemeint sind, wird nicht Stellung genommen⁷⁶). Erst bei den Ausführungen zu den Möglichkeiten einer institutionalisierten Zusammenarbeit spricht sich die Arbeitsgruppe für privatrechtliche Formen – wie Stiftungen, Vereine und Aktiengesellschaften – aus. In diesem Zusammenhang betont sie, daß es sich beim Privatrecht um ein »abgeschlossenes und homogenes, nationales und internationales nordisches⁷⁷) Rechtssystem mit wohlgedachten Lösungen zum Schutz von Minderheitsinteressen und mit Regelungen zur Beilegung von eventuellen Streitigkeiten« handelt. Aus den in dem Bericht des Kommunalrechtskomitees enthaltenen Beispielen bereits vor dem Übereinkommen praktizierter

⁷⁴) Vgl. Becker-Christensen/von Buchwald, aa.O. (Anm. 13), S. 40. Eine eindeutige Antwort auf die Frage, was unter »hoheitlichen Befugnissen« zu verstehen ist, bzw. welche Befugnisse übertragen werden dürfen, wird weder in dem Bericht des Kommunalrechtskomitees noch in dem Vorschlag der Arbeitsgruppe gegeben.

⁷⁵) Vorschlag der Arbeitsgruppe, aa.O. (Anm. 5), S. 21.

⁷⁶) Zumindest in Dänemark und Norwegen ist die Rechtsfigur des öffentlich-rechtlichen Vertrags oder Verwaltungsvertrags anerkannt. Vgl. für Dänemark Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret (5. Aufl. Kopenhagen 1963), S. 464 ff., und für Norwegen Arvid Frihagen, Laerebok i forvaltningsret, Del 1 (Oslo 1972), S. 116 ff.

⁷⁷) Die nordische Zusammenarbeit bei der Rechtsvereinheitlichung ist vor allem auf dem Gebiet des Privatrechts weit fortgeschritten.

grenzüberschreitender Zusammenarbeit, die gerade durch das Übereinkommen gedeckt werden sollten, ergibt sich jedoch, daß beide Arten von Verträgen gemeint sind. So wären die Verträge über gemeinsame Brandbekämpfung zwischen Gemeinden aus der Nordkalotten-Region als innerstaatliche Verträge eindeutig dem öffentlichen Recht zuzuordnen und könnten kaum als privatrechtliche Dienstverträge angesehen werden. Zu solchen Verträgen sind auch Abmachungen zu zählen, in denen sich die Gemeinden z.B. zur gegenseitigen Informierung und Beratung über Fragen der Planung verpflichten. Die Arbeitsgruppe gibt also den Gemeinden – indirekt – lediglich die Empfehlung, auf ihre Verträge und Abmachungen Privatrecht einschließlich des Internationalen Privatrechts anzuwenden und die Verträge entsprechend auszuformen bzw. sich bei institutionalisierten Zusammenschlüssen der Rechtsfiguren des Privatrechts zu bedienen.

Zur Gründung eines Gemeindeverbandes oder anderer öffentlich-rechtlicher Organe im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit führt die Arbeitsgruppe an, daß diese Frage »außerordentlich schwierig« sei und solange zurückgestellt werden müsse, »bis die Notwendigkeit solcher Organe eindeutig erwiesen ist«⁷⁸⁾. Außerdem hätten sich die Vorarbeiten nicht auf solche Organe bezogen, und ohne vorherige Untersuchung könne dieses Problem nicht gelöst werden.

Damit bleibt die Frage des rechtlichen Status von interkommunalen Organen wie dem Öresundrat, der bei der Bestandsaufnahme durch das Kommunalrechtskomitee den Wunsch nach öffentlich-rechtlicher Anerkennung geäußert hatte⁷⁹⁾, weiterhin offen. Es besteht höchstens die Möglichkeit, solche Organe als privatrechtliche Vereine entsprechend dem jeweiligen Landesrecht einzuordnen. Da die Rechtsordnungen der nordischen Staaten keine hohen Anforderungen daran stellen, daß ein ideeller Verein mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet ist⁸⁰⁾, wäre der Öresundrat, der Satzung und Vorstand besitzt, als Verein z.B. nach schwedischem Recht denkbar.

⁷⁸⁾ Vorschlag der Arbeitsgruppe, a.a.O. (Anm. 5), S. 21 f. Dänemark und Norwegen, die beide nicht das Institut des Gemeindeverbandes kennen, wollen sich allerdings nicht auf den Begriff »Gemeindeverband« festlegen und halten Zusammenschlüsse unter dieser Bezeichnung – entsprechend den allgemeinen Regeln – durchaus für zulässig. Vgl. Becker-Christensen/von Buchwald, a.a.O. (Anm. 13), S. 43 Anm. 1.

⁷⁹⁾ Vgl. die Äußerung des Öresundkomitees im Bericht des Kommunalrechtskomitees, a.a.O. (Anm. 2), S. 58.

⁸⁰⁾ Vgl. für Norwegen Knophs Oversikt over Norges rett (Anm. 35), S. 601, und für Schweden Norstedts juridiska handbok (10. Aufl. Stockholm 1975), S. 202.

Da nach Auffassung der Arbeitsgruppe immer noch Zweifel über die Natur der interkommunalen grenzüberschreitenden Verträge aus staatsrechtlicher und völkerrechtlicher Sicht bestehen können⁸¹⁾, wurde mit Art. 2 Abs. 3 eine Bestimmung in das Übereinkommen aufgenommen, die eine Haftung der Staaten für das Handeln ihrer Gemeinden ausschließt. Es soll damit klargestellt werden, daß die Staaten weder durch das Übereinkommen selbst noch z.B. durch den Zustimmungsakt einer staatlichen Aufsichtsbehörde im konkreten Fall aus einem interkommunalen Vertrag verpflichtet werden können.

Entsprechend der Anregung des Kommunalrechtskomitees enthält Art. 3 die Aufforderung an die Vertragsstaaten, eventuelle Hinderungsgründe für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gemeinden in den nationalen Rechtsordnungen im Laufe der Zeit auszuräumen. Die Staaten sind danach nicht verpflichtet, vorbeugend mögliche Gesetzesbarrieren oder -unklarheiten zu beseitigen, sondern sollen nur bei Bedarf – anlässlich eines konkreten Falles – die notwendigen Maßnahmen durchführen⁸²⁾. Jedes Land hat, wie sich aus der Formulierung »wünschenswerte kommunale Zusammenarbeit« ergibt, einen erheblichen Ermessensspielraum bei der Entscheidung, in welchem Ausmaß Änderungen vorgenommen werden⁸³⁾. Der zweite Satz von Art. 3 ist entsprechend den Ausführungen der Arbeitsgruppe so zu verstehen, daß durch Ausnahmebestimmungen und Dispense in angemessener Zeit und mit angemessenen Mitteln verbesserte Voraussetzungen für eine interkommunale Zusammenarbeit in den Grenzregionen geschaffen werden sollen⁸⁴⁾. In den schwedischen Gesetzesmaterialien wird nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, daß das Übereinkommen für sich allein genommen noch nicht alle möglichen Schwierigkeiten beseitigt⁸⁵⁾. Soweit ersichtlich hat bisher weder Art. 3 noch das Übereinkommen überhaupt zu Änderungen in der Kommunalgesetzgebung in einem oder mehreren der nördlichen Staaten geführt.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gemeinden darf nicht auf einzelne interkommunale Verträge oder Zusammenschlüsse, von denen nur nach Bedarf Gebrauch gemacht wird, beschränkt bleiben, sondern muß schon bei den, die verschiedenen Gesellschaftsbereiche betref-

⁸¹⁾ Vorschlag der Arbeitsgruppe, a.a.O. (Anm. 5), S. 21.

⁸²⁾ Regeringens proposition 1977/78:44, S. 8.

⁸³⁾ Vorschlag der Arbeitsgruppe, a.a.O. (Anm. 5), S. 22.

⁸⁴⁾ *Ibid.*

⁸⁵⁾ Regeringens proposition 1977/78:44, S. 8.

fenden, Planungen berücksichtigt werden und in einem größeren, regionalen Zusammenhang gesehen werden⁸⁶). Aus diesem Grund und ausgehend von der Tatsache, daß die Gemeinden in so starkem Maße von staatlichen Planungen und Finanzierungen abhängig sind, hielt man eine Bestimmung wie Art. 4 des Übereinkommens, der eine Ergänzung zu Art. 2 darstellen soll, für notwendig. Bereits 1973 hatte sich der Nordische Ministerrat für einen umfassenden gegenseitigen Informationsaustausch in konkreten Planungsfragen ausgesprochen, der zwischen den auf gleicher Stufe stehenden Verwaltungsträgern – einschließlich der Gemeinden – stattfinden sollte⁸⁷). Während man in Finnland und Norwegen die zuständigen Stellen in verwaltungsinternen Schreiben hierauf hinwies, wurde in Schweden eine Bestimmung in die »Instruktion über die Bezirksregierungen« aufgenommen, nach der die Bezirksregierungen die entsprechenden Behörden in angrenzenden nordischen Staaten bei bedeutenden Planungsvorhaben unterrichten sollen⁸⁸).

Da sich nach Auffassung der Arbeitsgruppe die Gemeinderechtsordnungen der nordischen Staaten trotz ihrer gemeinsamen Grundzüge in vielen Punkten unterscheiden, werden im Rahmen der interkommunalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit immer wieder Probleme und Schwierigkeiten auftauchen, die für die Gemeinden aus der Unkenntnis der Situation in anderen Ländern herrühren. Um den Gemeinden diese zusätzlichen und zeitraubenden Belastungen, die unter Umständen mit hohen Kosten verbunden sind, so weit wie möglich abzunehmen, werden die staatlichen Behörden durch Art. 5 des Übereinkommens aufgefordert, den Gemeinden mit Rat und Information zur Seite zu stehen. Da andererseits die staatlichen Behörden nicht unbegrenzt Auskunft erteilen können, muß es sich um ein konkretes Projekt handeln, für das sie die Hilfe des Staates in Anspruch nehmen⁸⁹). Während aus dem Wortlaut des endgültigen Übereinkommens eindeutig hervorgeht, daß nur die Gemeinden aus dem eigenen Land einen Anspruch auf Auskunft usw. besitzen, enthielt der Entwurf des Ministerrats eine Formulierung, nach der die staatlichen Behörden auch Gemeinden aus einem anderen nordischen Land helfen sollten. In Art. 6 kommt nochmals zum Ausdruck, daß durch das Übereinkommen auf kei-

⁸⁶) Vorschlag der Arbeitsgruppe, a.a.O. (Anm. 5), S. 22.

⁸⁷) Bericht des Nordischen Ministerrats betreffend die nordische Zusammenarbeit im Jahre 1973 abgedruckt in Nordiska rådet 22:a sessionen 1974 (Stockholm 1974), S. 662 ff.

⁸⁸) § 40 b der Instruktion über die Bezirksregierungen vom 4.6.1971.

⁸⁹) Vorschlag der Arbeitsgruppe, a.a.O. (Anm. 5), S. 23.

nen Fall die Souveränität der Vertragsstaaten als Zentralstaaten angetastet werden soll. Diese haben einerseits das Recht und die Möglichkeit, jeden grenzüberschreitenden Kontakt ihrer Gemeinden zu kontrollieren, auch wenn dies durch den Verwaltungsaufwand eine Erschwerung der interkommunalen Zusammenarbeit bedeuten würde. Andererseits bleibt es den Zentralstaaten unbenommen, auf Grund innenpolitischer oder außenpolitischer Bedingungen in die Selbstverwaltung ihrer Gemeinden einzugreifen.

V. Die Wirkung des Übereinkommens im innerstaatlichen Recht

Bei dem Übereinkommen handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, auf den die Bestimmungen der Wiener Vertragsrechtskonvention Anwendung finden. Um die Bedeutung des Übereinkommens einschätzen zu können, muß die Frage der innerstaatlichen Geltung gestellt werden. Nur wenn das Übereinkommen für die verschiedenen Rechtsordnungen mittelbare oder unmittelbare Auswirkungen hat, kann es seine Funktion bei der Förderung der interkommunalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erfüllen. Andernfalls bestünde zwar eine völkerrechtliche Verpflichtung der Vertragsstaaten, auf die sich aber die betroffenen Gemeinden nicht berufen könnten. In allen Vertragsstaaten gilt das dualistische Prinzip über die grundsätzliche Trennung von Völkerrecht und staatlichem Recht⁹⁰). Auch durch die in allen Verfassungen vorgeschriebene Zustimmung des Parlaments für bestimmte internationale Verträge⁹¹) werden die Bestimmungen des Vertrags nicht automatisch Bestandteil des innerstaatlichen Rechts⁹²). Vielmehr bedarf es – soweit Gesetzgebungsmaterie betroffen ist – eines zusätzlichen Transformationsaktes durch das Parlament. Das Problem, wie eine solche Transformation erfolgt, ob z.B. durch ein Blan-

⁹⁰) Für Dänemark vgl. Alf Ross, *Dansk Statsforfatningsret*, Bd. 1 (2. Aufl. Kopenhagen 1966), S. 398. Für Finnland vgl. das Gutachten von Prof. Saraviita in dem Bericht des Kommunalrechtskomitees, a.a.O. (Anm. 2), S. 133. Für Norwegen siehe Andenæs, a.a.O. (Anm. 52), S. 7. Für Schweden vgl. Erik Holmberg/Nils Stjernquist, *Vår nya författning* (3. Aufl. Stockholm 1977), S. 165 f.

⁹¹) Dänemark: § 19 Abs. 2 des Grundgesetzes. Finnland: § 33 der Regierungsform. Norwegen: § 26 Abs. 2 des Grundgesetzes. Schweden: § 2 des Kapitels 10 der Regierungsform.

⁹²) Für Dänemark vgl. Ross, a.a.O. (Anm. 90), S. 399. Für Finnland vgl. § 69 der Reichstagsordnung vom 13.1.1928, der zwischen Zustimmung (Abs. 2) und Transformation (Abs. 1) unterscheidet. Für Norwegen vgl. Andenæs, a.a.O. (Anm. 52), S. 259, für Schweden Holmberg/Stjernquist, a.a.O. (Anm. 90), S. 167.

kettgesetz oder durch die gesetzliche Ermächtigung, die Vertragsbestimmungen durch eine Verordnung in Kraft zu setzen, erfährt in der Praxis der nordischen Staaten ganz unterschiedliche Lösungen.

Soweit ersichtlich hat allein Finnland die Bestimmungen des Übereinkommens, die nach allen Rechtsordnungen zumindest teilweise Fragen der Gesetzgebung regeln, in das innerstaatliche Recht transformiert: Durch die Verordnung Nr. 50 vom 12. Januar 1979 hat der finnische Staatspräsident – auf Grund des Zustimmungsgesetzes vom 15. Dezember 1978 – die Anwendung des Übereinkommens als innerstaatliches Recht angeordnet⁹³⁾.

Dagegen haben die Parlamente in Norwegen und Schweden dem Übereinkommen lediglich zugestimmt und eine Transformation nicht vorgenommen⁹⁴⁾. Dies gilt wohl auch für Dänemark, das den Vertragstext in seiner amtlichen Gesetzessammlung bisher noch nicht veröffentlicht hat. Dennoch besitzt das Übereinkommen in den genannten drei Staaten eine rechtliche Funktion. Für alle drei Staaten ist nämlich anerkannt, daß die Bestimmungen internationaler Verträge, die innerstaatlichen Vorschriften entsprechen, bei der Anwendung bzw. Auslegung dieser Vorschriften herangezogen werden können⁹⁵⁾. Da die Analyse der Rechtsordnungen der Vertragsstaaten ihrerseits ergeben hat, daß die grenzüberschreitende interkommunale Zusammenarbeit grundsätzlich durch das nationale Gemeinderecht gedeckt ist und auch verfassungsrechtlich keine Hindernisse bestehen, ist eine Beachtung der Bestimmungen des Übereinkommens bei der innerstaatlichen Rechtsanwendung möglich. So kann das Übereinkommen konkret Bedeutung für die Auslegung der in den Gemeindegesetzen enthaltenen Generalklausel haben, die z.B. in Schweden als Grundlage für eine interkommunale Zusammenarbeit betrachtet wird. Diese Auffassung wird bestätigt durch die Feststellung der Arbeitsgruppe, daß das Übereinkommen keine Änderung in der Gesetzgebung der Vertragsstaaten notwendig mache⁹⁶⁾. Die schwedische Regierung, die ebenfalls Gesetzesänderungen

⁹³⁾ Verordnung über die Inkraftsetzung des Übereinkommens zwischen Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, Finlands författningssamling 1979, S. 98.

⁹⁴⁾ Norwegen: Overenskomster med fremmede stater, hrsg. vom königlich-norwegischen Außenministerium 1979, S. 98 ff. Schweden: Sveriges överenskommelser med främmande makter, hrsg. vom Außenministerium 1978:1.

⁹⁵⁾ Für Dänemark vgl. Max Sørensen, Statsforfatningsret (Kopenhagen 1973), S. 277, für Norwegen Andenæs, a.a.O. (Anm. 52), S. 8, für Schweden Holmberg/Stjernquist, a.a.O. (Anm. 90), S. 160.

⁹⁶⁾ Vorschlag der Arbeitsgruppe, a.a.O. (Anm. 5), S. 23.

nicht für erforderlich erachtet, erwägt in ihrer Gesetzesvorlage zwar zunächst den Erlaß von internen Verwaltungsanweisungen – zur Durchführung der Art. 4 und 5 –, hält es jedoch dann für ausreichend, die entsprechenden bereits erlassenen Rechtsvorschriften über die Staats- und Bezirksverwaltung dem Übereinkommen gemäß auszulegen⁹⁷⁾.

Abgeschlossen am 15. April 1980

Axel Berg

Anhang

Übereinkommen zwischen Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden über grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gemeinden der nordischen Staaten vom 26. Mai 1977*)

Die Regierungen Dänemarks, Finnlands, Norwegens und Schwedens die es für wünschenswert halten, daß die Gemeinden im Rahmen ihrer Kompetenzen daran mitwirken, die zwischen den nordischen Ländern bestehende Gemeinschaft weiter zu entwickeln, die es den Gemeinden, insbesondere im Hinblick auf die Bedürfnisse in den Grenzgebieten, erleichtern wollen, in den Genuß der Vorteile zu gelangen, die sich für deren kommunale Tätigkeit aus der Zusammenarbeit mit Gemeinden in anderen nordischen Ländern ergeben, die der Auffassung sind, daß in Fragen der Kultur, des Umweltschutzes, des Gesundheitswesens, des Verkehrs und des Tourismus oft ein Bedürfnis nach grenzüberschreitender kommunaler Zusammenarbeit besteht, die meinen, daß die Zusammenarbeit zwischen den nordischen Gemeinden besonders geeignet sein kann, die regionalpolitischen Bestrebungen in schwach entwickelten Grenzgebieten zu fördern, haben sich über Folgendes geeinigt:

Artikel 1

Gemeinde im Sinne dieses Übereinkommens bedeutet für Dänemark »kommune« (Gemeinde) und »amtskommune« (Amtsgemeinde), für Finnland »kommun« (Gemeinde) und »kommunalförbund« (Gemeindeverband), für Norwegen »kommune« (Gemeinde) und »fylkeskommune« (Bezirksgemeinde) und für Schweden »kommun« (Gemeinde), »landstingskommun« (Provinzialgemeinde) und »kommunalförbund« (Gemeindeverband).

⁹⁷⁾ Regeringen proposition 1977/78:44, S. 8.

*)Sveriges överenskommelser med främmande makter, SÖ 1978:1. Übersetzung aus dem Schwedischen von Axel Berg.

Artikel 2

Die Vertragsstaaten anerkennen ein Recht der Gemeinden des jeweils eigenen Landes, mit Gemeinden aus einem anderen Vertragsland zur Erledigung ihrer Angelegenheiten zusammenzuarbeiten, sofern nicht nationale Gesetze oder andere Vorschriften über die Kompetenzen, die Organisation und die Tätigkeit der Gemeinden einen Hinderungsgrund hierfür bilden.

Absatz 1 umfaßt nicht die Befugnis der Gemeinde, die Ausübung hoheitlicher Befugnisse an eine Gemeinde in einem anderen nordischen Land zu übertragen.

Die Gemeinde ist selbst für die Erfüllung der von ihr gegenüber einer Gemeinde in einem anderen nordischen Land übernommenen Verpflichtungen verantwortlich.

Artikel 3

Nach und nach, den Bedürfnissen entsprechend, sollen die Vertragsstaaten für die Erläuterungen, Änderungen und Zusätze in den nationalen Gesetzen und Vorschriften sorgen, die sie für erforderlich halten, um Hindernisse und Schwierigkeiten bei der wünschenswerten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Gemeinden der nordischen Staaten zu beseitigen. Dabei sollen insbesondere solche Regelungen angestrebt werden, die den Bedürfnissen einer kommunalen Zusammenarbeit in den Grenzgebieten nachkommen.

Artikel 4

In Fragen der regionalen und lokalen Planung in Grenzgebieten sollen, wenn Grund hierzu besteht, die staatlichen und kommunalen Behörden der Vertragsstaaten die Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden auf beiden Seiten der Grenzen berücksichtigen.

Artikel 5

Die staatlichen Behörden der Vertragsstaaten sollen bei Bedarf die Gemeinden im eigenen Land mit Ratschlägen und Auskünften in Rechts- und anderen Fragen unterstützen, die bei Projekten im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Gemeinden der nordischen Staaten entstehen können.

Artikel 6

Die Art. 1 bis 5 hindern die Vertragsstaaten nicht daran, Aufsichtsmaßnahmen über ihre Gemeinden aufrechtzuerhalten oder anzuordnen oder sonst für die eigenen Gemeinden Vorschriften beizubehalten oder zu erlassen, die wegen nationaler Interessen für erforderlich gehalten werden können.

Artikel 7

Dieses Übereinkommen bedarf der Ratifikation, und die Ratifikationsurkunden sind so schnell wie möglich beim norwegischen Außenministerium zu hinterlegen. Beglaubigte Abschriften sind vom norwegischen Außenministerium den Regierungen der übrigen Vertragsstaaten zuzustellen. Das Übereinkommen tritt in

Kraft dreißig Tage nach dem Tag an dem die Ratifikationsurkunden aller Vertragsstaaten hinterlegt sind.

Artikel 8

Wünscht einer der Vertragsstaaten das Übereinkommen zu kündigen, so hat er dies in einer schriftlichen Mitteilung der norwegischen Regierung bekanntzugeben, die unverzüglich die übrigen Vertragsstaaten hierüber und über den Tag der Entgegennahme der Mitteilung zu unterrichten hat.

Die Kündigung gilt nur für den Staat, der sie ausgesprochen hat, und wird wirksam sechs Monate nach Ablauf des Monats, in dem der norwegischen Regierung die Kündigung mitgeteilt worden ist.

Zu Urkund dessen haben die unterzeichneten, bevollmächtigten Vertreter dieses Übereinkommen unterschrieben, ausgefertigt in jeweils einem Exemplar in dänischer, finnischer, norwegischer und schwedischer Sprache, wobei sämtliche Texte gleichermaßen authentisch sind,
geschehen zu Torshavn am 26. Mai 1977.