

## INTRODUCTION

BIRTE WASSENBERG

“Cross-border cooperation can be compared to a patchwork, where pieces of material have been sewn together. The border regions are the seams of Europe and everyone knows that the whole piece is only as strong as its seams. This experience has instilled in me the profound conviction that border regions play a fundamental role as a testing ground and driving force for the development of continental Europe”<sup>1</sup>.

In his introduction to the fourth volume of the *Journal on cross-border cooperation* on “Border regions as a testing ground and driving force for the development of continental Europe”, Karl-Heinz Lambertz, Chair of the Working Group of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe and Prime Minister of the German-speaking Community of Belgium, highlighted two key points: first, by comparing border regions to “the seams of Europe”, he referred to the historical context of cross-border cooperation. The metaphor of seams in a patchwork reminds us of Alfred Mozer’s image of “overcoming borders as the scars of history” from the early 1970s<sup>2</sup>. At that time, cross-border cooperation, especially on Germany’s borders with France and the Netherlands, was seen as the phenomenon of rapprochement and reconciliation of the people, on both sides of the border, who had been divided by the consequences of World War II<sup>3</sup>. Second, by considering the border regions as a “testing ground and driving force for the development of Europe”, Karl-Heinz Lambertz illustrates that, in 2010, cross-border cooperation has become a true European phenomenon. The latter can no longer be compared to the cases of individual cooperation in the 1950s and 1960s, which were limited to a small number of border regions in continental Europe.

The research cycle of the Centre for Historical Research *Frontières, acteurs et représentation de l’Europe* (FARE) of the University of Strasbourg and the Euro-Institut (Kehl) has been dealing with the theme of cross-border cooperation since 2008. The cycle first studied the origins, actors and theoretical basis of this cooperation in the French border regions. The first book published on this subject, *Vivre et penser la coopération transfrontalière: les régions frontalières françaises*, contains several analyses of the origin of cross-border cooperation on the French-German border and in the Upper Rhine and *Saar-Lor-Lux* regions. Initially, in the 1960s, local stakeholders encouraged cross-border cooperation, whereas in the early 1990s, thanks to the launch of the European Commission’s *Interreg* Pro-

- 1 LAMBERTZ, K.-H. (dir.), *Die Grenzregionen als Labor und Motor kontinentaler Entwicklungen in Europa*, Schriften zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, Band 4, St. Gallen, 2010, p.VII.
- 2 MOZER, A., “Entwicklungspolitik zu Hause”, in: “Entwicklungsregionen in der EWG”, *Schriften der Bundeszentrale für politische Bildung*, Bonn, 1973, p.14.
- 3 The German-Dutch *Euroregio* in Gronau, the French-German-Swiss Upper Rhine Region and the *Saar-Lor-Lux* Region between the Saar, Lorraine and Luxembourg were the pioneer regions.

gramme, it expanded to other border regions<sup>4</sup>. The European dimension of this cooperation can already be perceived through a study of the European Economic Community's (EEC) assistance programmes. Then, in early 2009, the research cycle turned its attention to the governance in the German border regions. The basic analysis of cross-border decision-making processes and multi-level governance in the German border regions mainly shows the difference between the "established" cooperation on the Western borders of the German *Länder* with EEC neighbours and the border relations of the new *Länder* with partners from Eastern Europe. A new pan-European dimension (East-West) of cross-border cooperation, which appeared after the fall of the Berlin Wall in 1989, is also highlighted in the second book *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit leben und erforschen: Governance in deutschen Grenzregionen*<sup>5</sup>. However, the European dimension of cross-border cooperation requires further examination following these first two publications.

By "European dimension", four basic aspects must be understood. First, we should consider the geographical point of view. The borders of Europe are disputable and have been defined very differently in the past<sup>6</sup>. Thus, to define borders, we can take either cultural, political or purely geographical criteria into consideration. As far as culture is concerned, the legacy of the Greeks, of the Roman Empire and of Christianity are often described as the "cultural cornerstones for Europe"<sup>7</sup>. From a political point of view, human rights protection, democracy and the rule of law can serve as selection criteria – this explains why, for many, the European countries of the Eastern bloc were excluded throughout the forty year Cold War until 1989<sup>8</sup>. Geographically, we can quote for example the expression used by de Gaulle in 1959 of a "Europe from the Atlantic to the Urals". Others speak of a "continental" Europe without specifying where it begins and where it ends, while some also talk of the Europe of 6, 9, 15, 24 or 27 EC or European Union (EU) member states depending on the moment in time to which they are referring.<sup>9</sup> Indeed, the geographical borders of Europe always give rise to new questions: Europe with or without Turkey? Where are the limits of Europe towards Asia in the former Soviet Union: at the border of the Caucasus or further

4 WASSENBERG, B. (dir.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume 1) : les régions frontalières françaises*, Stuttgart, 2009. See in particular WASSENBERG, B., "Qu'est-ce qui motive la coopération transfrontalière dans l'espace franco-germano-suisse ? Approche historique" ; WITTENBROCK, R., "Les débuts de la coopération transfrontalière dans la Grande Région Saar-Lor-Lux (1962-1981)" ; TILLY, P., "La coopération franco-belge sur les terres du nord : un espace économique et social en construction" ; BOTTEGHI, R., "L'origine de la coopération transfrontalière italo-française".

5 BECK, J. / WASSENBERG, B. (dir.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit leben und erforschen*, Stuttgart, 2011. Cf. especially JARECKA, O., "Deutsch-polnische Zusammenarbeit als klassische Form der grenzüberschreitenden Kooperation" ; GROH, Th., "Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an der deutsch-tschechischen Grenze".

6 BITSCH, M.-T., "L'élargissement du Conseil de l'Europe vers l'Est ; les débats sur l'appartenance à l'Europe", dans DU RÉAU, É., *Institutions et identités européennes*, Bruxelles, 1998, p.143.

7 COURCELLE, T., "Le Conseil de l'Europe, enjeux et représentations", thèse de doctorat de l'Université Paris 8, Paris, 2008, p.482.

8 Cf. WASSENBERG, B., "Limites de l'Europe : l'opposition à l'admission de la Russie au Conseil de l'Europe", in: WASSENBERG, B., CLAVERT, F., HAMMNAN, Ph., *Contre l'Europe ? Anti-européisme, euroscepticisme et alter-européisme dans la construction européenne de 1945 à nos jours (Volume 1) : les concepts*, Stuttgart, 2010.

9 Cf. BLANC, M., "Postface" in : WASSENBERG, B., CLAVERT, F., HAMMNAN, Ph., *op.cit.*

afield? So far, no answer has been found which could end this debate. Each organisation decides for itself how far Europe extends through its choice of member states. The Council of Europe includes for example Turkey, Georgia, Armenia, Azerbaijan, but stops at the border of Kazakhstan and Uzbekistan. In the study of the European dimension of cross-border cooperation, these questions remain unanswered. However, we must not only take into account the geographical dimension of border regions within and at the borders of the 27 member state EU, but also the wider dimension of the 47 member state Council of Europe where we also find examples of cross-border cooperation<sup>10</sup>. Geographically speaking then, the European dimension of this cooperation should include the internal border regions of the EU, those outside the EU and the Council of Europe border regions which have no direct link to the EU (such as the border between Russia and Ukraine). The map of border regions drawn up by the Association of European Border Regions (AEBR) illustrates the diversity of existing border cooperation in the pan-European space<sup>11</sup>.

Secondly, the European dimension of cross-border cooperation is of an institutional nature. Both the Council of Europe and the EU deal with the issue of border regions and influence significantly the development of cross-border cooperation in Europe. As early as the 1950s, the Council of Europe set up a Conference of Local Authorities which dealt with neighbourhood issues at local and regional levels in its member states. The EEC integrated border regions into its regional policy mainly after the setting up of the *Interreg* Community Programme in 1991, and, in so doing, established a link between the European level in Brussels and the local and regional levels of territorial authorities in its member states. The European institutional dimension focuses primarily on the effect on transfrontier cooperation in Europe of the two European organisations, the EU and the Council of Europe. This effect is of importance both from a legal perspective in the development of conventions or of legal instruments and from a politicoadministrative perspective as far as strategies, programmes and funding for cross-border cooperation are concerned. The scientific literature available in this field is still not complete because, apart from a Council of Europe handbook on transfrontier cooperation, some publications from the AEBR, and a few rather technical administrative brochures from the EU on regional policy and *Interreg* Programmes, no scientific and interdisciplinary studies of the EU or Council of Europe activities in cross-border cooperation have been published so far<sup>12</sup>.

Thirdly, the (geo)political viewpoint of the European dimension should not be overlooked. As early as 2002, the Council of Europe supported the role of European border regions for achieving democratic stability of the continent, following the example of the Conferences of member states of the Stability Pact for South-Eastern Europe. Thus, the “small scale neighbourhood policy” of the border re-

10 LAMBERTZ, K.-H., “Stand der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa” in: LAMBERTZ, K.-H., *Die Grenzregionen als Labor und Motor kontinentaler Entwicklung in Europa*, *op.cit.*, p.212.

11 For a map of border regions in Europe see GABBE, J., FRHR v. MALCHUS, V., *Zusammenarbeit europäischer Grenzregionen, Bilanz und Perspektiven*, AGEK, Baden-Baden, 2008, pp.143.

12 RICQ, Ch., *Handbook of transfrontier cooperation*, Strasbourg, 2006; GABBE, J. / STUMM, Th., *Transeuropean cooperation between territorial authorities*, Gronau, 2004; JANSSEN, G., *Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)*, Berlin, 2006 cf. [www.inforegiondoc.eu](http://www.inforegiondoc.eu) (2.11.2010).

gions at local and regional levels became an integral part of international relations, where strategic issues of security and balance between macro-regions, within and around Europe, were discussed. The European (geo)political dimension then extends well beyond the technical neighbourhood issues of spatial planning and border traffic to address strategic challenges such as access to vital resources (water, energy) or to dealing with potential conflicts in border regions (due to minority problems, autonomy movements, etc.). The political dimension of cross-border cooperation has so far been little studied in Europe. Existing publications have almost all been published by two political scientists, Malcolm Anderson and Eberhard Bort, between the mid-1990s and early 2000s.<sup>13</sup> Since then, there have been almost no other studies on this subject and the interdisciplinary approach is also lacking in this field.

We should not forget that the European dimension of cross-border cooperation must also be examined from a theoretical point of view. Designs for integration theories on European unification have developed alongside the history of European organisations: from the launch of the Council of Europe in 1949 to the European Coal and Steel Community (ECSC) in 1950, the EEC in 1957 to the EU in 1992 and its subsequent developments. From federalist approaches which promote a strong supranational Europe, through (neo)functionalist theories on a gradual “step by step” integration with a spill-over effect, to classic intergovernmental concepts, many schools of thought on the European integration process have been developed. Since the 1990s, the “Europe of Regions” approach has created a link between the regional level, the European integration process and the EU institutions. The border regions have a role to play in this approach as “the driving force and testing ground for European integration” to quote Karl-Heinz Lambertz. From the mid-1990s, theories have even been especially dedicated to border regions which present the “Europe of regions” according to the specific conditions of border spaces. After 2005, these theoretical currents became multi-level governance theories of European integration, bringing into play a range of integration actors at European, national and regional levels<sup>14</sup>. But until now in the research cycle, these new theories about cross-border integration have only been applied to the German border regions<sup>15</sup>. A general theoretical discussion on the European dimension of cross-border cooperation is still needed and must find an answer to two key questions: what is the border regions’ role in the integration process and conversely, what role can Europe play for border regions? It is also important to know whether a theory of cross-border integration should be developed at EU level or rather at the level of the Council of Europe.

This publication focuses primarily on two aspects of the European dimension of cross-border cooperation. First, an analysis of the current state of this coopera-

13 ANDERSON, M., *Frontier regions in Western Europe*, London, 1983; ANDERSON, M., BORT, E., *Boundaries and identities: the Eastern frontier of the European Union*, Edinburgh, 1996; ANDERSON, M., *Border regions and security in an enlarged Europe*, Florence, 2000; ANDERSON, M., BORT, E., *The frontiers of the European Union*, Chippenham, 2001.

14 FÜRST, D., “Regional Governance” in : BENZ, A., LÜTZ, S., SCHIMANK, U., SIMONS, G. (dir.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden, 2007, S.353ff.

15 BECK, K. / PRADIER, E., “Governance der transnationalen Regionalpolitik”, in: BECK, J. / WASSENBERG, B., *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit leben und erforschen (Band2)*, op.cit.

tion in Europe must be made. What is the situation of border regions in 2010 and how does it differ from the beginnings of cooperation in the late 1950s? What challenges do border regions currently face and how do they face up to them? It is not within the scope of this study to undertake a case by case analysis for each border region, and indeed that sort of analysis would not meet our aim of giving an overview of the European dimension of cooperation. Instead of analysing each border region in turn, it seems more appropriate to obtain an overview of the general problems, instruments and political issues at stake for the border regions in Europe. In this context, it also seems important to present a comprehensive analysis of the development of Euroregions.

Secondly, this publication places a special emphasis on the role of European organisations – the Council of Europe and the EU – with regard to border regions and cross-border cooperation in Europe. Why and since when are the European organisations interested in this cooperation? What are their priorities and what means and instruments do they develop in order to promote cross-border cooperation in Europe? Have any (Euro-) or macro-regions been especially encouraged by the European organisations? It also appears essential to know whether there are differences of approach to and understanding of border regions between the Council of Europe and the EU, and the implications for cross-border cooperation. An exhaustive study of the border regions' vision and their approach to the European organisations cannot be undertaken in this publication, it is, however, possible to report on the collective action of the AEBR.

The study of these two aspects should help to develop a theoretical approach to cross-border cooperation. On the one hand, it should be possible to develop the classification of European border regions started in the first two publications. In what way can the pan-European dimension of cross-border cooperation be integrated into the existing typology that distinguishes between EEC border regions before 1989 and border regions “between East and West” after the EU enlargements in 2004 and 2007? Should new types of border regions be added to the typology?

To answer these questions, this publication is divided into three main parts. The first part deals with the state of cross-border cooperation in Europe. A political analysis is made, as is a legal analysis of the current (legal) instruments used in this cooperation. A historical overview of the Euroregions, as well as a theoretical approach to the European dimension of cross-border cooperation, is also useful here. The second part analyses the Council of Europe's contribution to cross-border cooperation. It discusses the origins of the Council of Europe's activities with border regions as well as current efforts to produce a third additional protocol to the Madrid Outline Convention of 1980. Concrete examples of Euroregions supported by the Council of Europe are also given. The third part focuses on the EU's activities in the field of cross-border cooperation. The EU's regional policy and the territorial cohesion objective are analysed, and the impact of the *Interreg* Programmes on border regions. In this section, some practical cases are studied in detail. In addition to the lobbying of the AEBR, an East European Euroregion is presented (*Śląsk Cieszyński*), as well as the effect of the EU's directive on water (WFD) on the Europeanization of cross-border territories in agriculture.

The interdisciplinary approach to research is maintained in this work which includes scientific articles from political, sociological, historical and legal per-

spectives. Contributions and experience from practitioners and politicians enrich the interdisciplinary nature of this publication. Thus, the European dimension of border regions could shed light, from several different angles and in the most comprehensive way possible, on the “seams of the patchwork of Europe”.

## INTRODUCTION

« La coopération transfrontalière est comme un patchwork, fait de tissus entremêlés. Les régions frontalières sont les coutures de l'Europe et chacun sait que seule une œuvre globale est aussi forte que ses coutures. Cette expérience m'a donné la profonde conviction que les régions frontalières jouent un rôle fondamental en tant que laboratoire et moteur pour le développement continental de l'Europe »<sup>1</sup>.

Dans son introduction au quatrième volume des *Cahiers de la coopération transfrontalière* sur le thème des « Régions frontalières comme laboratoire et moteur du développement continental en Europe », Karl-Heinz Lambertz, président du groupe de travail du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et Ministre-président de la communauté germanophone de Belgique, souligne deux points clés : premièrement, en comparant des régions frontalières à des « coutures d'Europe », il fait référence au contexte historique de la coopération transfrontalière. La métaphore des coutures d'un patchwork rappelle l'image du « dépassement des frontières comme cicatrices de l'histoire » utilisée par Alfred Mozer au début des années 1970<sup>2</sup>. A l'époque la coopération transfrontalière, surtout aux frontières allemandes avec la France et les Pays-Bas, a été vue comme le phénomène du rapprochement et de la réconciliation du peuple de part et d'autre de la frontière, divisé par les conséquences de la Deuxième Guerre mondiale<sup>3</sup>. Deuxièmement, en assimilant les régions frontalières à un « laboratoire et un moteur pour le développement en Europe », Karl-Heinz Lambertz révèle qu'en 2010 la coopération transfrontalière est devenue un phénomène européen global. Ce dernier n'est plus comparable aux coopérations individuelles des années 1950-1960 qui au départ étaient limitées à un petit nombre de régions frontalières de l'Europe continentale.

Le cycle de recherche du centre de recherche historique *Frontières, acteurs et représentations d'Europe* (FARE) de l'Université de Strasbourg et de l'Euro-Institut (de Kehl) s'occupe depuis 2008 du thème de la coopération transfrontalière. Ainsi ont été d'abord étudiés l'origine, les acteurs et les bases théoriques de cette coopération à l'exemple des régions frontalières françaises. Le premier ouvrage paru à ce sujet, « *Vivre et penser la coopération transfrontalière: les régions frontalières françaises* », présente plusieurs analyses sur l'origine de la coopération transfrontalière à la frontière franco-allemande, dans les régions du Rhin supérieur et *Saar-Lor-Lux*. Au départ, dans les années 1960, elle est encouragée par les acteurs locaux puis, grâce à la création du programme *Interreg* de la Commission euro-

- 1 LAMBERTZ, K.-H. (dir.), *Die Grenzregionen als Labor und Motor kontinentaler Entwicklungen in Europa*, Schriften zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, Band 4, St. Gallen, 2010, p.VII.
- 2 MOZER, A., « Entwicklungspolitik zu Hause », in: « Entwicklungsregionen in der EWG », *Schriften der Bundeszentrale für politische Bildung*, Bonn, 1973, p.14.
- 3 Les régions pionnières étaient l'*Euroregio* germano-néerlandaise à Gronau, la région franco-germano-suisse du Rhin supérieur et la région *Saar-Lor-Lux* entre la Sarre, la Lorraine et le Luxembourg.

péenne au début des années 1990, elle s'élargit aux autres régions frontalières<sup>4</sup>. La dimension européenne de cette coopération se laisse déjà deviner à travers l'étude des programmes d'aide de la Communauté économique européenne (CEE). Ensuite, au début de l'année 2009, l'attention du cycle de recherche s'est portée sur le thème de la gouvernance dans les régions frontalières allemandes. L'analyse de base des processus décisionnels transfrontaliers et de la *multi-level-governance*, à l'exemple des régions frontalières allemandes, marque principalement la différence qui existe entre les « vieilles » coopérations aux frontières des *Länder* allemands avec les voisins de la CEE et les relations frontalières des nouveaux *Länder* avec les partenaires d'Europe de l'Est. Une nouvelle dimension paneuropéenne (Est-Ouest) de la coopération transfrontalière qui apparaît à la suite de la chute du mur de Berlin en 1989, est également mise en avant dans le deuxième ouvrage *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit leben und erforschen: Governance in deutschen Grenzregionen*<sup>5</sup>. Cependant, la dimension européenne de la coopération transfrontalière mérite d'être approfondie après ces deux premières publications.

Par « dimension européenne », quatre aspects fondamentaux doivent être compris. Premièrement, le point de vue géographique est à considérer. Les frontières de l'Europe sont discutables et ont déjà été définies de différentes manières dans le passé<sup>6</sup>. Ainsi, des critères culturels, politiques ou bien purement géographiques peuvent être pris en considération pour la définition. Culturellement, l'héritage des Grecs, de l'Empire romain et du christianisme sont souvent décrits comme les points de référence culturels de l'Europe<sup>7</sup>. Politiquement la protection des droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit peuvent servir de critère de choix – cela explique que pour beaucoup, les pays européens du bloc oriental ont été mis entre parenthèses tout au long des quarante années de la Guerre froide jusqu'en 1989<sup>8</sup>. Géographiquement on peut par exemple citer l'expression employée par de Gaulle en 1959 d'une « Europe de l'Atlantique à l'Oural » ; d'autres parlent d'Europe « continentale » sans préciser où elle commence et où elle s'arrête ; d'autres encore évoquent, selon l'époque historique, l'Europe des 6, 9, 15, 24 ou 27 États membres de la CE ou de l'Union européenne

4 WASSENBERG, B. (dir.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume 1) : les régions frontalières françaises*, Stuttgart, 2009. Cf. notamment WASSENBERG, B., « Qu'est-ce qui motive la coopération transfrontalière dans l'espace franco-germano-suisse ? Approche historique » ; WITTENBROCK, R., « Les débuts de la coopération transfrontalière dans la Grande Région Saar-Lor-Lux (1962-1981) » ; TILLY, P., « La coopération franco-belge sur les terres du nord : un espace économique et social en construction » ; BOTTEGHI, R., « L'origine de la coopération transfrontalière italo-française ».

5 BECK, J. / WASSENBERG, B. (dir.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit leben und erforschen*, Stuttgart, 2011. Cf. notamment JARECKA, O., « Deutsch-polnische Zusammenarbeit als klassische Form der grenzüberschreitenden Kooperation » ; GROH, Th., « Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an der deutsch-tschechischen Grenze ».

6 BITSCH, M.-T., « L'élargissement du Conseil de l'Europe vers l'Est ; les débats sur l'appartenance à l'Europe », dans DU RÉAU, É., *Institutions et identités européennes*, Bruxelles, 1998, p.143.

7 COURCELLE, T., « Le Conseil de l'Europe, enjeux et représentations », thèse de doctorat de l'Université Paris 8, Paris, 2008, p.482.

8 Cf. WASSENBERG, B., « Limites de l'Europe : l'opposition à l'admission de la Russie au Conseil de l'Europe », in : WASSENBERG, B., CLAVERT, F., HAMMANN, Ph., *Contre l'Europe ? Anti-européisme, euroscepticisme et alter-européisme dans la construction européenne de 1945 à nos jours (Volume 1) : les concepts*, Stuttgart, 2010.



(UE)<sup>9</sup>. Les frontières géographiques de l'Europe donnent en effet toujours matière à de nouveaux questionnements : l'Europe avec ou sans la Turquie ? Où s'arrête l'Europe dans ses frontières vers l'Asie avec les pays de l'ancienne Union soviétique, dans le Caucase ou plus loin ? Jusqu'ici, il n'existe aucune réponse permettant de clore le débat. Chaque organisation européenne détermine jusqu'où va l'Europe dans le choix de l'admission de ses États membres. Le Conseil de l'Europe englobe par exemple la Turquie, la Géorgie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, mais s'arrête aux frontières du Kazakhstan et de l'Ouzbékistan. Concernant l'étude de la dimension européenne de la coopération transfrontalière, ces questions restent sans réponse. Toutefois, il est nécessaire de prendre en compte, non seulement la dimension géographique des régions frontalières à l'intérieur et aux frontières de l'UE à 27 États membres, mais aussi la dimension à plus grande échelle des 47 États membres du Conseil de l'Europe, où se pratique une coopération transfrontalière<sup>10</sup>. La dimension européenne de cette coopération doit donc comprendre, d'une manière géographique, les régions frontalières intérieures à l'UE, les régions frontalières extérieures à l'UE et les régions frontalières du Conseil de l'Europe n'ayant pas d'accès direct à l'UE (comme par exemple à la frontière russo-ukrainienne). La carte des régions frontalières établie par l'Association des régions frontalières européennes (ARFE) illustre la diversité des coopérations frontalières existantes dans l'espace paneuropéen<sup>11</sup>.

Deuxièmement, la dimension européenne de la coopération transfrontalière a un caractère institutionnel. Autant le Conseil de l'Europe que l'UE se penchent sur le thème des régions frontalières et influencent de manière importante le développement de la coopération transfrontalière en Europe. Déjà au cours des années 1950, le Conseil de l'Europe a créé une Conférence pour les collectivités locales qui s'occupait des problèmes de voisinage aux échelles locale et régionale de ses États membres<sup>12</sup>. Principalement suite à la création du programme communautaire *Interreg* en 1991, la CEE a intégré les régions frontalières dans le cadre de sa politique régionale et, se faisant, a établi un lien entre l'échelle européenne de Bruxelles et les échelles locale et régionale des collectivités territoriales<sup>13</sup>. La dimension institutionnelle européenne se concentre principalement sur l'effet qu'ont les deux organisations européennes, l'UE et le Conseil de l'Europe, sur la coopération transfrontalière en Europe. Cet effet a de l'importance aussi bien d'un point de vue juridique au niveau du développement de conventions ou d'instruments juridiques, que d'un point de vue politico-administratif en ce qui concerne les stratégies, les programmes et l'aide financière pour la coopération transfrontalière. La littérature scientifique existante a encore de nombreuses lacunes dans ce domaine, car mis à part un manuel du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière, quelques publications de l'ARFE et des brochures

9 Cf. BLANC, M., « Postface » in : WASSENBERG, B., CLAVERT, F., HAMMNAN, Ph, *op.cit.*

10 LAMBERTZ, K.-H., «Stand der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa » in : LAMBERTZ, K.-H., *Die Grenzregionen als Labor und Motor kontinentaler Entwicklung in Europa*, *op.cit.*, p.212.

11 Pour une carte des régions frontalières en Europe cf. GABBE, J., FRHR v. MALCHUS, V., *Zusammenarbeit europäischer Grenzregionen, Bilanz und Perspektiven*, AGEF, Baden-Baden, 2008, pp.143.

12 *Manuel du Conseil de l'Europe*, Conseil de l'Europe, *Manuel du Conseil de l'Europe*, A. Pedone, Strasbourg, 1970, p.361.

13 Association for European Border Regions (AEBR), *The EU initiative Interreg and future developments*, Gronau, December 1997.

administratives – plutôt techniques – de l’UE sur la politique régionale et les programmes *Interreg*, aucune étude scientifique et interdisciplinaire sur les actions de l’UE ou du Conseil de l’Europe concernant la coopération transfrontalière n’a été publiée<sup>14</sup>.

Troisièmement, le point de vue (géo)politique de la dimension européenne ne doit pas être négligé. Déjà en 2002, le Conseil de l’Europe a appuyé le rôle des régions frontalières d’Europe pour la stabilité démocratique du continent, suivant l’exemple des Conférences des États membres du pacte de stabilité pour l’Europe du Sud Est<sup>15</sup>. Ainsi, la « petite politique de voisinage » des régions frontalières aux échelles locale et régionale devint une partie intégrante des relations internationales, où il est question de problématiques stratégiques de sécurité et d’équilibre entre des macrorégions, à l’intérieur et autour de l’Europe. La dimension (géo)politique européenne s’étend alors bien au-delà des questions techniques de voisinage concernant l’aménagement du territoire et la circulation aux frontières, afin de relever des défis stratégiques tels que l’accès aux ressources nécessaires à la survie (eau, énergie) ou le contrôle des foyers de conflits dans les régions frontalières (minorités, mouvements d’autonomie). La dimension politique de la coopération transfrontalière a jusqu’à maintenant très peu été étudiée en Europe ; les publications existantes ont quasiment toutes été publiées par deux politistes, Malcom Anderson et Eberhard Bort, entre le milieu des années 1990 et le début des années 2000<sup>16</sup>. Depuis, il y n’a presque pas d’autres études à ce sujet et il manque aussi une approche interdisciplinaire à ce sujet.

Il ne faut pas oublier que la dimension européenne de la coopération transfrontalière est aussi à comprendre d’un point de vue théorique. La conception de théories d’intégration sur l’unification européenne a accompagné l’histoire des organisations européennes depuis la création du Conseil de l’Europe en 1949 à travers la Communauté européenne de charbon et de l’acier (CECA) en 1950, la CEE en 1957 jusqu’à l’UE en 1992 et ses développements ultérieurs. Des approches fédéralistes qui encouragent une Europe supranationale forte, en passant par des théories (néo)fonctionnalistes sur une intégration limitée, mais réelle avec un effet *spill-over* jusqu’à des concepts intergouvernementaux classiques, de nombreux courants de pensée sur le processus d’intégration européenne ont été développés<sup>17</sup>. Depuis les années 1990, l’approche de « l’Europe des Régions » a créé un lien entre l’échelle régionale, le processus d’intégration européenne et les

14 RICQ, Ch., *Handbook of transfrontier cooperation*, Strasbourg, 2006; GABBE, J. / STUMM, Th., *Transeuropean cooperation between territorial authorities*, Gronau, 2004; JANSSEN, G., *Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)*, Berlin, 2006 cf. [www.inforegiondoc.eu](http://www.inforegiondoc.eu) (2.11.2010).

15 TSCHUDI, M., *Promoting cross-border cooperation as a factor for democratic stabilization in Europe*, *Congress of Local and Regional Authorities*, Council of Europe, Strasbourg, 6 June 2002.

16 ANDERSON, M., *Frontier regions in Western Europe*, London, 1983; ANDERSON, M., BORT, E., *Boundaries and identities: the Eastern frontier of the European Union*, Edinburgh, 1996; ANDERSON, M., *Border regions and security in an enlarged Europe*, Florence, 2000; ANDERSON, M., BORT, E., *The frontiers of the European Union*, Chippenham, 2001.

17 LOTH, W., *Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939-1957*; MITRANY, D., *A working peace system, an argument for the functional development of international Organization*, New York, 1943; HAAS, E.B., *The Uniting of Europe*, Stanford, 1958; MILWARD, A., *The European rescue of the Nation-State*, Berkeley, 1992. For a brief description of the History of integration theory cf. LANG, S., « Kein Integrationsfortschritt ohne Kritik, Die Funktionen europakritischer Positionen für die Weiterentwicklung der europäischen Integration », in: WASSENBERG, B., CLAVERT, C., HAMMAN, Ph., *Contre l’Europe*, *op.cit.*

institutions européennes de l'UE<sup>18</sup>. Selon cette approche, les régions frontalières ont un rôle de « moteur et laboratoire de l'intégration européenne », selon les mots de Karl-Heinz Lambertz. A partir du milieu des années 1990, des théories ont même été spécialement dédiées aux régions frontalières qui déclinent « l'Europe des régions » selon les conditions spécifiques des espaces frontaliers<sup>19</sup>. Après 2005, ces courants théoriques ont afflué dans des théories de gouvernance multi-niveaux de l'intégration européenne, avec une prise en compte de multiples acteurs de l'intégration aux échelles européenne, nationale et régionale<sup>20</sup>. Mais jusqu'à maintenant, l'application de ces nouvelles théories d'intégration à la coopération transfrontalière s'est, dans le cycle de recherche, seulement opérée à l'exemple des régions frontalières allemandes<sup>21</sup>. Une réflexion théorique générale sur la dimension européenne de la coopération transfrontalière est donc encore nécessaire qui doit trouver une réponse à deux questions essentielles : quel rôle ont les régions frontalières dans le processus d'intégration et inversement, quel rôle a l'Europe pour les régions frontalières ? Il est d'ailleurs important de savoir si une théorie d'intégration transfrontalière doit être pensée à l'échelle de l'UE ou plutôt à l'échelle du Conseil de l'Europe.

Cette publication se penche principalement sur deux aspects de la dimension européenne de la coopération transfrontalière. Premièrement un état des lieux de cette coopération en Europe doit être effectué. Comment la situation des régions frontalières se dessine-t-elle en 2010 et de quelle manière se différencie-t-elle des débuts de la coopération à la fin des années 1950 ? Quels sont les défis actuels pour les régions frontalières et comment se présentent-ils précisément ? Il n'est pas possible dans le cadre de cette étude d'effectuer une analyse de cas pour chaque région frontalière. Une telle analyse ne remplirait d'ailleurs pas l'ambition de donner un aperçu global de cette dimension européenne de la coopération. Au lieu d'analyser les régions frontalières au cas par cas successivement, il semble plus opportun d'obtenir un aperçu des problèmes généraux, des instruments et des enjeux politiques des régions frontalières en Europe. Dans ce contexte, il apparaît également important de présenter une analyse globale du développement des eurorégions en Europe.

Deuxièmement, cette publication insiste sur le rôle des organisations européennes – le Conseil de l'Europe et l'UE – pour les régions frontalières et la coo-

18 HRBEK, R. / WEYAND, S., *Betrifft : Das Europa der Regionen, Fakten, Probleme, Perspektiven*, München, 1994; BULLMANN, U., *Die Politik der dritten Ebene, Regionen im Europa der Union*, Baden-Baden, 1994; BALME, R., *Les politiques du néo-régionalisme – action collective régionale et globalisation*, Paris, 1996; BRUNN, G., *Region und Regionsbildung in Europa*, Baden-Baden, 1996; KOHLER-KOCH, B., *Interaktive Politik in Europa: Regionen im Netzwerk der Integration*, Opladen, 1998; LANGE, N., *Zwischen Regionalismus und europäischer Integration*, Baden-Baden, 1998; BENZ, A., FÜRST, D., KILPER, H., REHFELD, D., *Regionalisierung: Theorie, Praxis, Perspektiven*, Opladen, 1999.

19 RAICH, S., *Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem Europa der Regionen*, Baden-Baden, 1995; GROSS, B. / SCHMITT-EGNER, P., *Europas kooperierende Regionen, Rahmenbedingungen und Praxis transnationaler Zusammenarbeit deutscher Grenzregionen in Europa*, Baden-Baden, 1994; BRUNN, G. / SCHMITT-EGNER, P., *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa*, Baden-Baden, 1998.

20 FÜRST, D., « Regional Governance » in : BENZ, A., LÜTZ, S., SCHIMANK, U., SIMONS, G. (dir.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden, 2007, S.353ff.

21 BECK, K. / PRADIER, E., « Governance der transnationalen Regionalpolitik », in: BECK, J. / WASSENBERG, B., *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit leben und erforschen (Band2)*, op.cit.

pération transfrontalière en Europe. Quel intérêt ont les organisations européennes à s'engager dans cette coopération et depuis quand le font-elles ? Quelles priorités fixent-elles et quels sont ses moyens et les instruments qu'elles développent afin de promouvoir la coopération transfrontalière en Europe ? Y-a-t-il des (euro-) ou macrorégions spécialement encouragées par les organisations européennes ? Il apparaît aussi essentiel de savoir s'il y existe des différences d'approche, d'appréhension des régions frontalières et d'implication pour la coopération transfrontalière entre le Conseil de l'Europe et l'UE. Une étude exhaustive de la vision des régions frontalières et de leur approche par rapport aux organisations européennes ne peut pas être effectuée dans cette publication. Il est cependant possible de traiter de l'action collective de l'ARFE.

L'étude de ces deux aspects doit aider à développer une approche théorique à la coopération transfrontalière. D'une part il doit être possible d'approfondir la classification des régions frontalières en Europe commencée dans les deux premières publications. De quelle manière la dimension paneuropéenne de la coopération transfrontalière s'intègre-t-elle dans la typologie existante qui distingue entre les régions frontalières de la CEE avant 1989 et les régions frontalières « entre l'Est et l'Ouest » après l'élargissement de l'UE en 2004 et 2007 ? De nouvelles catégories de régions frontalières doivent-elles être ajoutées à la typologie ?

Afin de répondre à ces questions, cette publication se divise en trois parties principales. La première partie traite de l'état de la coopération transfrontalière en Europe. Un état des lieux selon une perspective politique est effectué, ainsi qu'une analyse juridique des instruments (juridiques) actuels servant à cette coopération. Un aperçu historique des eurorégions et une approche théorique de la dimension européenne de la coopération y trouvent aussi une place. La deuxième partie analyse la contribution du Conseil de l'Europe à la coopération transfrontalière. Les origines des activités du Conseil de l'Europe pour les régions frontalières sont abordées, ainsi que les efforts actuels en vue d'un troisième protocole additionnel à la Convention de Madrid de 1980. Des exemples concrets d'eurorégions suivies par le Conseil de l'Europe sont également donnés. La troisième partie se concentre sur les activités de l'UE dans le domaine de la coopération transfrontalière. La politique régionale de l'UE ainsi que le but de la cohésion territoriale sont ici précisément analysés, ainsi que les programmes *Interreg* et leur influence sur les régions frontalières. Dans cette partie, certains cas pratiques sont étudiés en détail : à côté de l'action de lobbying de l'ARFE, une eurorégion d'Europe de l'Est sera présentée (*Śląsk Cieszyński*), ainsi que l'effet de la Directive européenne sur l'eau (DCE) de l'UE sur l'eupéanisation des territoires transfrontaliers dans l'agriculture.

L'approche interdisciplinaire de la recherche est poursuivie dans cet ouvrage qui comprend des articles scientifiques d'un point de vue politique, sociologique, historique et juridique. Des contributions et récits d'expérience de praticiens et de personnalités politiques enrichissent le caractère interdisciplinaire de cette publication. Ainsi, la dimension européenne des régions frontalières pourrait éclairer, à l'aide de plusieurs regards et de la manière la plus globale possible les « coutures du patchwork européen ».

## EINLEITUNG

„Grenzüberschreitende Zusammenarbeit lässt sich mit einem großen Flickenteppich vergleichen, in dem die unterschiedlichsten Stoffe aneinander genäht wurden. Die Grenzregionen sind die Nahtstellen Europas und jeder weiß, dass ein Gesamtwerk nur so stark ist wie seine Nahtstellen. Nicht zuletzt aus dieser Erfahrung ist meine tiefste Überzeugung entstanden, dass Grenzregionen als Labor und Motor für die kontinentale Entwicklung Europas eine ganz entscheidende Rolle spielen“<sup>1</sup>.

In seiner Einleitung zum Band 4 der Schriften zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit über *Die Grenzregionen als Labor und Motor kontinentaler Entwicklungen in Europa* macht der Vorsitzende der Arbeitsgruppe des Kongresses der Kommunen und Regionen des Europarates und Ministerpräsident der deutschen Gemeinschaft Belgiens Karl-Heinz Lambertz vor allem zwei Dinge deutlich: Zum einen verweist er mit dem Vergleich der Grenzregionen als „Nahtstellen Europas“ auf den geschichtlichen Hintergrund der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. So erinnert die Metapher der Nahtstellen eines Flickenteppichs an den von Alfred Mozer schon zu Beginn der 1970er Jahre verwandten Vergleich der „Überwindung von Grenzen als Narben der Geschichte“<sup>2</sup>. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wurde damals vor allem an den Grenzen Deutschlands zu Frankreich und den Niederlanden als Phänomen der Annäherung und Versöhnung von der durch den Zweiten Weltkrieg entzweiten Bevölkerung dies- und jenseits der Grenze beobachtet<sup>3</sup>. Zum anderen verdeutlicht Karl-Heinz Lambertz mit der Bezeichnung der Grenzregionen als „Labor und Motor für die Entwicklung Europas“ aber auch, dass im Jahre 2010 die grenzüberschreitende Zusammenarbeit längst zu einem europäischen Phänomen geworden ist, das mit den anfänglichen Einzelkooperationen in einigen wenigen Grenzregionen des kontinentalen Europas aus den 1950er und 1960er Jahren nicht mehr vergleichbar ist.

Der gemeinsame Forschungszyklus des historischen Forschungszentrum *Frontières, acteurs et représentations d'Europe* (FARE) der Universität Strasbourg und des Euro-Institutes (in Kehl) beschäftigt sich seit 2008 mit Thema der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Dabei wurden mit Recht zunächst der Ursprung, die Akteure und die theoretischen Grundlagen dieser Zusammenarbeit am Beispiel der französischen Grenzregionen untersucht. Der dazu erschienene erste Band *Vivre et penser la coopération transfrontalière: les régions frontalières françaises* beschreibt in mehreren Detailanalysen, wie die grenzüberschreitende

- 1 LAMBERTZ, K.-H. (dir.), *Die Grenzregionen als Labor und Motor kontinentaler Entwicklungen in Europa*, Schriften zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, Band 4, St. Gallen, 2010, p.VII.
- 2 MOZER, A., „Entwicklungspolitik zu Hause“, in: „Entwicklungsregionen in der EWG“, *Schriften der Bundeszentrale für politische Bildung*, Bonn, 1973, S. 14.
- 3 Dabei waren die Pionierregionen die deutsch-niederländische *Euregio* in Gronau, die deutsch-französisch-schweizerische Oberrheinregion und die Region *Saar-Lor-Lux* zwischen dem Saarland, Lothringen und Luxemburg.

Zusammenarbeit von der deutsch-französischen Grenze in den Regionen Oberrhein und *Saar-Lor-Lux* von lokalen Akteuren schon in den 1960er Jahren entstanden ist und sich mit Einführung des *Interreg*-Programms der Europäischen Kommission dann zu Beginn der 1990er Jahre auch auf die übrigen Grenzregionen ausgeweitet hat<sup>4</sup>. Die europäische Dimension dieser Zusammenarbeit ließ sich dabei in Verbindung mit den Förderprogrammen der Europäischen Gemeinschaft (EG) schon erahnen. Im weiteren Verlauf des Forschungszyklus wurde das Augenmerk zu Beginn des Jahres 2009 dann auf das Thema der *Governance* in deutschen Grenzregionen geworfen. Die grundlegende Analyse von grenzüberschreitenden Entscheidungsprozessen und Mehrebenen-Politik am Beispiel deutscher Grenzregionen hat vor allem den Unterschied betont, der zwischen „alten“ Grenzkooperationen deutscher Bundesländer mit ihren EG-Nachbarn und den Grenzbeziehungen der neuen Bundesländer zu Osteuropäischen Partnern besteht. Eine paneuropäische Ost-West Dimension der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die erst nach dem Berliner Mauerfall 1989 entstanden ist, wurde somit im zweiten Band *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit leben und erforschen: Governance in deutschen Grenzregionen* ebenfalls schon hervorgehoben<sup>5</sup>. Doch die europäische Dimension der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit geht noch weit über den Anspruch dieser beiden ersten Forschungsbände hinaus.

Unter „europäischer Dimension“ sollten vier wesentliche Aspekte verstanden werden. Erstens muss der geographische Gesichtspunkt berücksichtigt werden. Die Grenzen Europas sind diskutabel und wurden in der Vergangenheit schon sehr unterschiedlich definiert<sup>6</sup>. Dabei können kulturelle, politische oder rein geographische Kriterien zur Definition hinzugezogen werden. Kulturell werden das Erbe der Griechen, des Römischen Reiches und des Christentums häufig als „Eckpunkte von Europa“ bezeichnet<sup>7</sup>. Politisch können die Wahrung von Menschenrechten, Demokratie und der Rechtsstaat als Auswahlkriterium hinzugezogen werden – wodurch während der 40jährigen Geschichte des Kalten Krieges bis 1989 alle europäischen Ostblockstaaten ausgeklammert wurden<sup>8</sup>. Geographisch gibt es zum Beispiel den 1959 von de Gaulle verwandten Ausdruck des „Europas vom Atlantik bis zum Ural“; andere sprechen vom „kontinentalen“ Eu-

4 WASSENBERG, B. (dir.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume 1) : les régions frontalières françaises*, Stuttgart, 2009. Cf. notamment WASSENBERG, B., „Qu'est-ce qui motive la coopération transfrontalière dans l'espace franco-germano-suisse ? Approche historique“ ; WITTENBROCK, R., „Les débuts de la coopération transfrontalière dans la Grande Région Saar-Lor-Lux (1962-1981)“; TILLY, P., „La coopération franco-belge sur les terres du nord : un espace économique et social en construction“; BOTTEGHI, R., „L'origine de la coopération transfrontalière italo-française“.

5 BECK, J. / WASSENBERG, B. (dir.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit leben und erforschen*, Stuttgart, 2011. Cf. insbesondere JARECKA, O., „Deutsch-polnische Zusammenarbeit als klassische Form der grenzüberschreitenden Kooperation“; GROH, Th., „Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an der deutsch-tschechischen Grenze“.

6 BITSCH, M.-T., „L'élargissement du Conseil de l'Europe vers l'Est ; les débats sur l'appartenance à l'Europe“, dans DU RÉAU, É., *Institutions et identités européennes*, Bruxelles, 1998, p.143.

7 COURCELLE, T., „Le Conseil de l'Europe, enjeux et représentations“, thèse de doctorat de l'Université Paris 8, Paris, 2008, p.482.

8 Cf. WASSENBERG, B., „Limites de l'Europe : l'opposition à l'admission de la Russie au Conseil de l'Europe“, in: WASSENBERG, B., CLAVERT, F., HAMMANN, Ph., *Contre l'Europe ? Anti-européisme, euroscepticisme et alter-européisme dans la construction européenne de 1945 à nos jours (Volume 1) : les concepts*, Stuttgart, 2010.

ropa ohne dabei zu präzisieren wo dieses anfängt oder aufhört und wieder andere je nach dem Zeitpunkt in der Geschichte vom Europa der 6, der 9, der 15, 24 oder 27 Mitgliedstaaten der EG, bzw. der Europäischen Union (EU)<sup>9</sup>. Die geographischen Grenzen Europas geben in der Tat immer wieder Grund zu Fragestellungen: Europa mit oder ohne die Türkei? Wo hört Europa nach Asien hin zu den Staaten der ehemaligen Sowjetunion auf, im Kaukasus oder dahinter? Bislang gibt es darauf keine allgemein gültigen, abschließenden Antworten. Jede Europäische Organisation entscheidet, wie weit sie bei der Aufnahme „europäischer Staaten“ geht und beim Europarat führt dies bis einschließlich zur Türkei, Georgien, Armenien, Aserbaidschan, hört aber bei den Grenzen zu Kasachstan und Usbekistan auf. Für die Erforschung der europäischen Dimension der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit können diese Fragen auch nicht beantwortet werden, aber es ist notwendig, nicht nur die geographische Dimension der Grenzregionen in und um die 27 EU-Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, sondern die weit umfangreichere Dimension der 47 Mitgliedstaaten des Europarates, in denen grenzüberschreitende Zusammenarbeit stattfindet<sup>10</sup>. Die europäische Dimension dieser Zusammenarbeit heißt also geographisch betrachtet die Binnengrenzregionen innerhalb der EU, die Grenzregionen an den Außengrenzen der EU und die Grenzregionen des Europarates ohne direkten Bezug zur EU (wie z.B. an der ukrainisch-russischen Grenze). Die von der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) entwickelte Karte von Grenzregionen gibt hierbei Aufschluss über die Vielfalt bestehender Grenzk Kooperationen im paneuropäischen Raum<sup>11</sup>.

Die europäische Dimension der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit hat zweitens noch einen institutionellen Charakter. Sowohl der Europarat wie auch die EU befassen sich mit dem Thema der Grenzregionen und beeinflussen wesentlich die Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa. Schon seit den späten 1950er Jahren hat der Europarat eine Konferenz für lokale Gebietskörperschaften gegründet, die sich mit Nachbarschaftsproblemen auf lokaler und regionaler Ebene ihrer Mitgliedstaaten beschäftigte<sup>12</sup>. Die EG hat vor allem nach Einführung des *Interreg*-Förderprogramms 1991 die Grenzregionen mit in den Rahmen ihrer Regionalpolitik integriert und von da an einen Bezug zwischen der europäischen Ebene in Brüssel und der lokalen und regionalen Ebene der Gebietskörperschaften hergestellt<sup>13</sup>. Die europäische institutionelle Dimension bezieht sich also hauptsächlich auf das Wirken der beiden europäischen Organisationen, die EU und den Europarat, auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa. Dabei hat dieses Wirken sowohl in rechtswissenschaftlicher Hinsicht bezüglich der Entwicklung von Konventionen oder Rechtsinstrumenten, wie auch in politisch-administrativer Hinsicht in Bezug auf Strate-

9 Cf. BLANC, M., „Postface“ in: WASSENBERG, B., CLAVERT, F., HAMMNAN, Ph, *op.cit.*

10 LAMBERTZ, K.-H., „Stand der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa“ in: LAMBERTZ, K.-H., *Die Grenzregionen als Labor und Motor kontinentaler Entwicklung in Europa*, *op.cit.*, p.212.

11 Für eine Karte der Grenzregionen in Europa cf. GABBE, J., FRHR v. MALCHUS, V., *Zusammenarbeit europäischer Grenzregionen, Bilanz und Perspektiven*, AGEK, Baden-Baden, 2008, pp.143.

12 *Manuel du Conseil de l'Europe*, Conseil de l'Europe, *Manuel du Conseil de l'Europe*, A. Pedone, Strasbourg, 1970, p.361.

13 Association for European Border Regions (AEBR), *The EU initiative Interreg and future developments*, Gronau, December 1997.

gien, Programme und finanzielle Förderung von grenzüberschreitender Zusammenarbeit Bedeutung. Die bestehende wissenschaftliche Literatur weist gerade in diesem Bereich noch erhebliche Lücken auf, da außer eines Handbuchs des Europarates zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, einigen themenspezifischen Abhandlungen der AGEG und vereinzelt verwaltungstechnischen Broschüren der EU zur Regionalpolitik und den *Interreg*-Programmen keine interdisziplinären wissenschaftlichen Abhandlungen über die Aktionen der EU oder des Europarates zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit veröffentlicht wurden<sup>14</sup>.

Drittens darf auch der (geo-)politische Gesichtspunkt der europäischen Dimension nicht außer Acht gelassen werden. Schon 2002 hatte der Europarat in Anlehnung an die Konferenzen der Mitgliedstaaten des Stabilitätspaktes für Südosteuropa die Rolle der Grenzregionen in Europa für die demokratische Stabilität des Kontinents betont<sup>15</sup>. Damit wurde die „kleine Nachbarschaftspolitik“ der Grenzregionen auf lokaler und regionaler Ebene zu einem Teil der internationalen Beziehungen, in denen es um strategische Fragen der Sicherheit und des Gleichgewichts zwischen Makroregionen in und um Europa geht. Die (geo-)politische europäische Dimension geht indes auch weit über die technischen Nachbarschaftsfragen der Raumordnung und des Grenzverkehrs hinaus, um sich strategischen Herausforderungen wie dem Zugang zu lebenswichtigen Ressourcen (Wasser, Energie) oder dem Umgang mit politischen Konfliktherden in Grenzregionen (Minderheiten, Autonomiebewegungen) zu stellen. Die politische Dimension der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wurde bisher Europaweit wenig erforscht; die vorhandenen Publikationen wurden fast ausschließlich von den beiden Politikwissenschaftlern Malcom Anderson und Eberhard Bort Mitte der 1990er bis Anfang 2000 herausgegeben<sup>16</sup>. Seither wurde in diesem Feld nicht wesentlich weitergeforscht und es fehlt auch hier an einem interdisziplinären Ansatz.

Nicht zuletzt ist jedoch die europäische Dimension der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auch in theoretischer Hinsicht zu verstehen. Die Konzipierung von Integrationstheorien zur Europäischen Einigung hat die Geschichte der Europäischen Organisationen von der Gründung des Europarates (1949) über die Europäische Kohle- und Stahlgemeinschaft (EKSG) 1950, die EG (1957) bis hin zur EU (1992) und deren Weiterentwicklung begleitet. Von föderalistischen Ansätzen mit Forderung nach einem starken supranationalen Europa über funktionale und (neo-)funktionale Theorien zur schrittweisen Integration mit „*spill-over*“ Effekt bis hin zu den klassisch intergouvernementalen Konzepten wurden viele theoretische Strömungen zum europäischen Integrationsprozess entwickelt<sup>17</sup>. Seit den

14 RICQ, Ch., *Handbook of cross-border cooperation*, Strasbourg, 2006; GABBE, J. / STUMM, Th., *Transeuropean cooperation between territorial authorities*, Gronau, 2004; JANSSEN, G., *Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)*, Berlin, 2006; [www.inforegiondoc.eu](http://www.inforegiondoc.eu) (2.11.2010).

15 TSCHUDI, M., *Promoting cross-border cooperation as a factor for democratic stabilization in Europe*, Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe, Strasbourg, 6 June 2002.

16 ANDERSON, M., *Frontier regions in Western Europe*, London, 1983; ANDERSON, M., BORT, E., *Boundaries and identities: the Eastern frontier of the European Union*, Edinburgh, 1996; ANDERSON, M., *Border regions and security in an enlarged Europe*, Florence, 2000; ANDERSON, M., BORT, E., *The frontiers of the European Union*, Chippenham, 2001.

17 LOTH, W., *Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939-1957*; MITRANY, D., *A working peace system, an argument for the functional development of international Organiza-*



1990er Jahren wurde auch eine Verbindung zwischen der regionalen Ebene des europäischen Einigungsprozesses und den Europäischen Institutionen der EU geschaffen, durch den Integrationsansatz eines „Europa der Regionen“<sup>18</sup>. Auch die Grenzregionen erhielten innerhalb dieses Ansatzes eine Rolle als – wie es Karl-Heinz Lambertz betont – Motor und Labor der europäischen Integration. Ab Mitte der 1990er Jahre wurden dann sogar speziell auf die Grenzregionen ausgerichtete Theorieansätze erstellt, die das „Europa der Regionen“ auf die spezifischen Bedingungen der Grenzräume hin deklinierten<sup>19</sup>. Diese theoretischen Strömungen mündeten dann ab Mitte 2005 in die *multi-level-Governance*-Theorien zur europäischen Integration, mit Berücksichtigung der vielfältigen Integrationsakteure auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene<sup>20</sup>. Aber gerade die Anwendung dieser neusten Integrationstheorien auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist bisher im laufenden Forschungszyklus nur ansatzweise am Beispiel der deutschen Grenzregionen erfolgt<sup>21</sup>. Hier bedarf es also noch einer allgemeinen theoretischen Überlegung zur europäischen Dimension der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die auf zwei wesentliche Fragen eine Antwort finden sollte: Welche Rolle haben die Grenzregionen im Prozess der europäischen Integration und umgekehrt, welche Rolle hat Europa für die europäischen Grenzregionen? Entscheidend ist dabei auch die Überlegung, ob eine europäische Integrationstheorie zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf Ebene der EU- oder des Europarates angesetzt werden sollte.

Dieser Forschungsband soll im Folgenden zwei Hauptaspekte der europäischen Dimension der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit untersuchen. Erstens soll eine Analyse des Ist-Zustands dieser Kooperation in Europa vorgenommen werden. Wie gestaltet sich die Situation der Grenzregionen in Europa im Jahre 2010 und wie unterscheidet sich diese mit den Anfängen der Zusammenarbeit in den späten 1950er Jahren? Welches sind die aktuellen Herausforderungen für die Grenzregionen und wie stellen sie sich grundsätzlich diesen Herausforderungen? Es ist im Rahmen dieser Forschung nicht möglich, eine Fallana-

- tion, New York, 1943; HAAS, E.B., *The Uniting of Europe*, Stanford, 1958; MILWARD, A., *The European rescue of the Nation-State*, Berkeley, 1992. For a brief description of the History of integration theory cf. LANG, S., „Kein Integrationsfortschritt ohne Kritik, Die Funktionen europakritischer Positionen für die Weiterentwicklung der europäischen Integration“, in: WASSENBERG, B., CLAVERT, C., HAMMAN, Ph., *Contre l'Europe*, op.cit.
- 18 HRBEK, R. / WEYAND, S., *Betrifft: Das Europa der Regionen, Fakten, Probleme, Perspektiven*, München, 1994; BULLMANN, U., *Die Politik der dritten Ebene, Regionen im Europa der Union*, Baden-Baden, 1994; BALME, R., *Les politiques du néo-régionalisme – action collective régionale et globalisation*, Paris, 1996; BRUNN, G., *Region und Regionsbildung in Europa*, Baden-Baden, 1996; KOHLER-KOCH, B., *Interaktive Politik in Europa: Regionen im Netzwerk der Integration*, Opladen, 1998; LANGE, N., *Zwischen Regionalismus und europäischer Integration*, Baden-Baden, 1998; BENZ, A., FÜRST, D., KILPER, H., REHFELD, D., *Regionalisierung: Theorie, Praxis, Perspektiven*, Opladen, 1999.
- 19 RAICH, S., *Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem Europa der Regionen*, Baden-Baden, 1995; GROSS, B. / SCHMITT-EGNER, P., *Europas kooperierende Regionen, Rahmenbedingungen und Praxis transnationaler Zusammenarbeit deutscher Grenzregionen in Europa*, Baden-Baden, 1994 BRUNN, G. / SCHMITT-EGNER, P., *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa*, Baden-Baden, 1998.
- 20 FÜRST, D., „Regional Governance“ in: BENZ, A., LÜTZ, S., SCHIMANK, U, SIMONS, G. (dir.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden, 2007, S.353ff.
- 21 BECK, K. / PRADIER, E., „Governance der transnationalen Regionalpolitik“, in: BECK, J. / WASSENBERG, B., *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit leben und erforschen (Band2)*, op.cit.

lyse für jede Grenzregion in Europa zu erstellen. Dies würde auch nicht den Anspruch erfüllen, eine globale Übersicht über die europäische Dimension der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit geben zu können. Anstelle sukzessiver Einzelanalysen von Grenzregionen scheint es weitaus angebrachter, einen Überblick über die generellen Probleme, Instrumente und politischen Gegebenheiten der Grenzregionen in Europa zu erhalten. In diesem Kontext erscheint es auch wichtig, eine Gesamtanalyse über die Entwicklung der Euroregionen in Europa zu präsentieren.

Zweitens wird in diesem Forschungsband besondere Betonung auf die Rolle der europäischen Organisationen – des Europarates und der EU – für die Grenzregionen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa gelegt. Welches Interesse haben die europäischen Organisationen an dieser Zusammenarbeit und seit wann engagieren sie sich dafür? Welche Prioritäten setzen sie dabei und welche Mittel und Instrumente entwickeln sie, um grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa zu fördern. Gibt es (Euro)- oder Makroregionen, die von den europäischen Organisationen speziell gefördert werden? Besonders wesentlich erscheint dabei, ob es Unterschiede zwischen dem Europarat und der EU bei der Ansatzweise an die Thematik, dem Umgang mit den Grenzregionen und beim Einsatz für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gibt. Eine ausführliche Abhandlung aus Sichtweise der Grenzregionen und deren Angehensweise an die europäischen Organisationen kann in dieser Publikation nicht geleistet werden. Stellvertretend kann jedoch über die kollektive Aktion AGEG berichtet werden.

Die genauere Untersuchung dieser beiden Aspekte sollte zum einen dabei helfen, einen theoretischen Integrationsansatz zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entwickeln zu können. Zum anderen sollte es möglich werden, die in den beiden Forschungsbänden 1 und 2 schon begonnene Klassifizierung von Grenzregionen in Europa noch weiter zu vertiefen. Wie ordnet sich die paneuropäische Dimension der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in die bisherige Typologie der EG-Binnengrenzregionen vor 1989 und der Grenzregionen „zwischen Ost und West“ nach der Osterweiterung der EU 2004 und 2007 ein? Müssen neue Kategorien von Grenzregionen in die Typologie eingefügt werden?

Um diese Fragen zu beantworten, gliedert sich die folgende Publikation in drei wesentliche Teile auf. Der erste Teil behandelt den Stand der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa. Dabei wird sowohl aus politischer Perspektive eine Bestandsaufnahme vorgelegt, wie auch eine rechtswissenschaftliche Analyse der aktuellen (Rechts-)Instrumente für diese Zusammenarbeit. Auch ein geschichtlicher Überblick über die Euroregionen, sowie ein theoretischer Ansatz zur europäischen Dimension der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit finden hier ihren Platz. Der zweite Teil analysiert den Beitrag des Europarates zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Es wird hier auf die Ursprünge der Aktivitäten des Europarates für die Grenzregionen eingegangen, aber auch auf die aktuellen Bemühungen für ein drittes Zusatzprotokoll der Madrider Rahmenvereinbarung von 1980. Auch Fallbeispiele der vom Europarat betreuten Euroregionen werden hier erwähnt. Der dritte Teil fokussiert dann auf die Aktivitäten der EU im Bereich grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Die Regionalpolitik der EU und dabei insbesondere das Ziel der territorialen Kohäsion werden näher analysiert, sowie die *Interreg*-Programme und deren Einfluss auf die Grenzregionen. In diesem Teil werden jedoch auch einige Fallbeispiele näher be-

leuchtet: neben der Lobbying-Aktion der AGEG wird auf eine Euroregion in Osteuropa (Śląsk Cieszyński) eingegangen, sowie auf die Auswirkung der EU-Wasserdirektive auf die Europäisierung von grenzüberschreitenden Territorien in der Landwirtschaft.

Der interdisziplinäre Ansatz der Forschung wird auch in diesem Band beibehalten, d.h. es werden sowohl Artikel aus politikwissenschaftlicher, soziologischer, historischer und rechtswissenschaftlicher Sicht mit berücksichtigt. Auch Beiträge und Erfahrungsberichte von Praktikern und Politikern bereichern den interdisziplinären Charakter dieser Publikation. Somit wird die europäische Dimension der Grenzregionen, die „Nahtstellen des Flickenteppichs Europas“ von mehreren Blickwinkeln aus möglichst umfassend beleuchtet.