

Joachim Beck / Birte Wassenberg (Hg.)

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit leben und erforschen (Band 2): Governance in deutschen Grenzregionen

Beiträge aus dem Forschungszyklus
zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der
Universität Straßburg und des Euro-Institutes



Geschichte

SGEI – SHEI – EHIE

Franz Steiner Verlag

Joachim Beck / Birte Wassenberg (Hg.)
Grenzüberschreitende Zusammenarbeit
leben und erforschen (Band 2):
Governance in deutschen Grenzregionen

STUDIEN ZUR GESCHICHTE
DER EUROPÄISCHEN
INTEGRATION (SGEI)

STUDIES ON THE HISTORY
OF EUROPEAN
INTEGRATION (SHEI)

ÉTUDES SUR L'HISTOIRE
DE L'INTÉGRATION
EUROPÉENNE (EHIE)

Nr. 12

Herausgegeben von / Edited by /
Dirigé par Jürgen Elvert

In Verbindung mit / In cooperation with /
En coopération avec
Charles Barthel / Jan-Willem Brouwer /
Eric Bussière / Antonio Costa Pinto / Desmond
Dinan / Michel Dumoulin / Michael Gehler /
Brian Girvin / Wolf D. Gruner / Wolfram
Kaiser / Laura Kolbe / Johnny Laursen /
Wilfried Loth / Piers Ludlow / Maria Grazia
Melchionni / Enrique Moradiellos Garcia / Sylvain
Schirmann / Antonio Varsori / Tatiana Zonova

Joachim Beck / Birte Wassenberg (Hg.)

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit
leben und erforschen (Band 2):
Governance in deutschen Grenzregionen

Beiträge aus dem Forschungszyklus
zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit
der Universität Straßburg und des Euro-Institutes



Franz Steiner Verlag Stuttgart 2011

In Zusammenarbeit mit der Deutschen Hochschule
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Mit Unterstützung des Forschungszentrums der
Historiker Frontières, acteurs et représentations
d'Europe (FARE) und dem Pôle européen
d'administration publique (PEAP) in Strasbourg.



Umschlagillustration: © Rainer Blocher

Bibliografische Information der Deutschen National-
bibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese
Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

ISBN 978-3-515-09829-8

Jede Verwertung des Werkes außerhalb der Grenzen
des Urheberrechtsgesetzes ist unzulässig und strafbar.
Dies gilt insbesondere für Übersetzung, Nachdruck,
Mikroverfilmung oder vergleichbare Verfahren sowie
für die Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen.

© 2011 Franz Steiner Verlag, Stuttgart

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.

Redaktion: Sebastian Funk, Köln

Druck: Laupp & Göbel GmbH, Nehren

Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis/Table des matières/Table of Contents

BIRTE WASSENBERG Widmung/Dédicace/Dedication	7
JOACHIM BECK/ BIRTE WASSENBERG Danksagung/Remerciements/ Acknowledgements	11
ANNE THEVENET Warum ein Kolloquium zur Governance ?/Pourquoi un colloque sur la gouvernance/Why a colloquy on governance ?	15
STEFAN FISCH Vorwort/ Avant-propos/Foreword.....	27
BIRTE WASSENBERG Einleitung/Introduction/Introduction.....	33
 PARTIE 1:/THEORETISCHE GRUNDLAGEN UND ANSÄTZE ZUR GRENZÜBERSCHREITENDEN GOVERNANCE/ FONDEMENTS THÉORIQUES ET CONCEPTS DE LA GOUVERNANCE TRANSFRONTALIÈRE/ THEORETICAL BASES AND CONCEPTS OF CROSS-BORDER GOVERNANCE	
ULRICH BOHNER Formen grenzüberschreitender und interregionaler Governance in Europa.....	57
ROBERT HERTZOG Repenser les fondements, domaines et enjeux de la coopération transfrontalière	63
JEAN-MARIE WOEHRLING Les fondements juridiques de la coopération transfrontalière des autorités publiques locales	79
DIETRICH FÜRST Regional Governance – Was ist neu an dem Ansatz und was bietet er?.....	89
JOACHIM BECK/ EDDIE PRADIER Governance in der transnationalen Regionalpolitik Bestandsaufnahme und Perspektiven der Kooperationsbeziehungen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen	107
 PARTIE 2: GRENZÜBERSCHREITENDE GOVERNANCE AM OBERRHEIN/GOVERNANCE TRANSFRONTALIÈRE DANS L’ESPACE DU RHIN SUPÉRIEUR/ CROSS-BORDER GOVERNANCE IN THE UPPER RHINE REGION	
BIRTE WASSENBERG Historisch gewachsene Governance am Oberrhein (1963-2010)	139

MICHAEL FREY Eine integrierte grenzüberschreitende multi-level-Governance für den Oberrhein.....	165
KAREN DENNI Die Governance von Eurodistrikten am Oberrhein	181
MARTIN WEBER Von der schweizerischen Agglomerationspolitik zur „Metropolitan Governance“ im trinationalen Metropolitanraum Basel	193
ERIC JAKOB Der Oberrhein- ein Governance-Modell für andere Grenzregionen ?	213
 PARTIE 3: GOVERNANCE-FORMEN IN ANDEREN DEUTSCHEN GRENZREGIONEN/ FORMES DE GOUVERNANCE DANS D’AUTRES RÉGIONS FRONTALIÈRES ALLEMANDES/ FORMS OF GOVERNANCE IN OTHER GERMAN CROSS-BORDER REGIONS	
ROLF WITTENBROCK Formen grenzüberschreitenden politischen Handels in der Großregion – Auf dem Weg zur Governance ?.....	233
STEPHAN PREHN Die Internationale Bodenseehochschule (IBH) als Beispiel grenzüberschreiten- der Governance	257
MARTIN KLATT Grenzüberschreitende politische Zusammenarbeit in der deutsch-dänischen Grenzregion	269
OLGA JARECKA Deutsch-polnische Zusammenarbeit als klassische Form der grenz- überschreitenden Kooperation.....	289
THOMAS GROH Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an der deutsch-tschechischen Grenze	307
BIRTE WASSENBERG Schlussfolgerung/Conclusion/Conclusion	325
 ANHÄNGE/ ANNEXES / APPENDICES	
ABKÜRZUNGEN/ ABBREVIATIONS ET SIGLES/ Abbreviations.....	357
DIE AUTOREN/ LES AUTEURS/ AUTHORS	359
ZUR REIHE „STUDIEN DER GESCHICHTE DER europäischen INTEGRATION“	365
CONCERNANT LA SERIE « ÉTUDES SUR L’HISTOIRE DE L’INTEGRATION EUROPEENNE ».....	366
ABOUT THE SERIES “STUDIES ON THE HISTORY OF EUROPEAN INTEGRATION”	367

WIDMUNG AN ADRIEN ZELLER

BIRTE WASSENBERG

Diesen zweiten Band zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit möchte ich meinem ehemaligen Arbeitgeber und Präsidenten des *Conseil régional d'Alsace* Adrien Zeller (†) widmen, der am 9. Februar 2009 die Einführungsrede zum Kolloquium zur *Governance* in deutschen Grenzregionen an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer gehalten hat.

Adrien Zeller war in vieler Hinsicht ein Pionier der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und des „Europa der Regionen“. Während meiner 10-jährigen Tätigkeit als Referentin für grenzüberschreitende Angelegenheiten in der internationalen Abteilung der *Région Alsace* hat er viele Projekte am Oberrhein initiiert und dabei nicht nur dem Überbrücken von Grenzen gedient, sondern eine Vision der grenzüberschreitenden Kooperation vertreten, die den Label der *Multi-level-Governance* noch weit vor der Zeit der Vermarktung dieses Begriffes verdient. Schon 1996 hat er sich für die Schaffung des Oberrheinrates als parlamentarische Instanz der Zusammenarbeit eingesetzt. Diese grenzüberschreitende Versammlung, die mithilfe seines persönlichen Wirkens 1997 gegründet wurde, stellt als demokratisches Element der Kooperation die Verbindung zwischen den Bürgern am Oberrhein und den politischen Eliten und administrativen Verwaltungsinstanzen her. Dadurch trägt sie auch ein Stück zum „Europa der Regionen“ bei, einem bürgernahen Europa, das europäische und grenzüberschreitende Integration in einem „bottom-up“ Prozess, mit Partizipation der Bürger anstrebt. Mit demselben Ziel im Auge hat Adrien Zeller mich auch mit der Organisation des 8. Dreiländer-Kongresses zum Thema „Bürger sein am Oberrhein-*Vivre ensemble dans l'espace du Rhin supérieur*“ betraut, der 2002 in Straßburg stattfand. Dieser Kongress hat eindeutig die zentrale Stellung des Bürgers in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und in der europäischen Konstruktion hervorgehoben. Die einzige Lösung für einen europäischen Integrationsprozess, dem auch die Bevölkerung zustimmen kann, bestand für Adrien Zeller in der direkten Einbeziehung der Bürger in diesen Prozess und dies beginnt auf lokaler und regionaler Ebene, in den Grenzregionen. Letztere werden so zu einem Labor der europäischen Integration und mit dem 8. Dreiländer-Kongress hat Adrien Zeller den Oberrhein in diesem Sinne als Vorreiterregion etabliert: Bürger sein am Oberrhein bedeutet gleichzeitig Bürger sein in Europa. Damit erstellte Adrien Zeller noch vor allen wissenschaftlichen Theoretikern ein Praxisbeispiel der *Multi-Level-Governance*.

Auch nach meiner Zeit in der *Région Alsace* hat Adrien Zeller meine Aktivitäten an der Universität Straßburg zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit stets unterstützt. Er half mir persönlich, meine Doktorarbeit zur Geschichte der Kooperation am Oberrhein (1975-2000) mithilfe von Mitteln des *Conseil régional d'Alsace* bei Peter Lang in der Kollektion *Euroclio* zu veröffentlichen¹. Er hat eben-

1 WASSENBERG, B., *Vers une eurorégion ? La coopération franco-germano-suisse dans l'espace du Rhin supérieur de 1975 à 2000*, Bruxelles, 2007.

falls von Beginn an unseren Forschungszyklus zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit unterstützt und uns ermutigt, das Endkolloquium in der *Région Alsace* zu organisieren und dafür möchte mich mit dieser Widmung herzlich bedanken. Das Schicksal hat sich seiner Beteiligung an dieser abschließenden Veranstaltung unseres Zyklus in den Weg gestellt, aber vielleicht schaut er ja doch von irgendwo aus zu ...

DÉDICACE À ADRIEN ZELLER

Je voudrais dédicacer ce deuxième ouvrage sur la coopération transfrontalière à mon ancien employeur et Président du Conseil régional d'Alsace Adrien Zeller (†), qui a tenu le discours d'ouverture du colloque sur la gouvernance dans les régions frontalières allemandes à l'Ecole supérieure d'administration de Spire le 9 février 2009.

Adrien Zeller était à tous égards un pionnier de la coopération transfrontalière et de l'« Europe des Régions ». Au cours des dix années de mon activité en tant que chargée de mission des affaires transfrontalières au sein du service international de la Région Alsace, il a initié de nombreux projets dans la région du Rhin supérieur et a ainsi non seulement contribué au dépassement des frontières, mais a soutenu une vision de la coopération transfrontalière qui mérite – bien avant le temps de son effet de mode – le label de gouvernance multi-niveaux. Déjà en 1996 il s'était battu pour la création du Conseil rhénan en tant qu'instance parlementaire de la coopération. Cette assemblée transfrontalière, créée en 1997 avec son soutien personnel, établit le lien entre les citoyens du Rhin supérieur et les élites politiques et instances administratives comme élément démocratique de la coopération. Se faisant, elle concourt également à l'« Europe des régions », une Europe plus proche du citoyen qui vise à une intégration européenne et transfrontalière dans un processus *bottom up*, avec la participation des citoyens. Partageant ce même but, Adrien Zeller m'a confié l'organisation du 8^e Congrès tripartite sur le thème « *Bürger sein am Oberrhein*-Vivre ensemble dans l'espace du Rhin supérieur », qui s'est tenu à Strasbourg en 2002. Ce congrès a incontestablement fait ressortir la place centrale du citoyen dans la coopération transfrontalière et dans la construction européenne. Pour Adrien Zeller, l'unique solution d'un processus d'intégration européenne approuvé par la population consiste en une implication directe des citoyens dans ce processus et cela débute aux échelles locale et régionale dans les régions frontalières. Ainsi, ces régions deviennent en effet un laboratoire de l'intégration européenne. Avec le 8^e Congrès tripartite, Adrien Zeller a fait du Rhin supérieur une région pionnière en la matière : être citoyen du Rhin supérieur signifie également être un citoyen en Europe. Se faisant, Adrien Zeller établissait, bien avant tous les théories scientifiques, un exemple concret de la gouvernance multi-niveaux.

Après mon activité à la Région Alsace, Adrien Zeller a continué sans cesse à soutenir mes activités à l'Université de Strasbourg sur la coopération transfrontalière. Il m'a aidé personnellement à l'aide de moyens du Conseil Régional d'Alsace à publier ma thèse sur l'histoire de la coopération dans le Rhin supé-

rieur (1975-2000) chez Peter Lang dans la collection *Euroclio*¹. Il a également soutenu dès son commencement notre cycle de recherche sur la coopération transfrontalière, et nous a encouragés à organiser le colloque final dans la Région Alsace. Ainsi, par cette dédicace, je tiens à le remercier sincèrement. Le destin a fait obstacle à sa participation à cette manifestation de clôture de notre cycle, mais peut-être nous observe-t-il de quelque part ...

DEDICATION TO ADRIEN ZELLER

I would like to dedicate this second book on cross-border cooperation to my former employer and President of the Regional Council of Alsace Adrien Zeller (†) who made the opening speech at the Conference on "Governance in German Border Regions" held at the German University of Administrative Sciences, Speyer on 9 February 2009.

Adrien Zeller was in all respects a pioneer of cross-border cooperation and of the "Europe of Regions". During the ten years that I worked as project leader responsible for cross-border issues in the International Department in the *Région Alsace*, he initiated many projects in the Upper Rhine region and thus not only contributed to surmounting borders but also supported a vision of cross-border cooperation which justified its multi-level governance label well before it became fashionable. Already in 1996 he fought for the establishment of the Rhine Council (*Conseil rhénan*) as a parliamentary forum for cooperation. This cross-border assembly, established in 1997 with his personal support, provides the link between the citizens of the Upper Rhine and the political elite and administrative bodies as a democratic part of cooperation. In so doing, it also contributes to the "Europe of Regions", a Europe closer to the citizen which seeks European and cross-border integration in a bottom-up process, with citizen participation. With this same goal in mind, Adrien Zeller entrusted to me the organisation of the 8th Tripartite Congress on "*Bürger sein am Oberrhein – Vivre ensemble dans l'espace du Rhin supérieur*" (Living together in the Upper Rhine area), which was held in Strasbourg in 2002. This Congress clearly highlighted the central place occupied by citizens in cross-border cooperation and in the European construction. For Adrien Zeller, the only solution to a European integration process endorsed by the people consists of the direct involvement of citizens in this process and starts at local and regional level in border regions. The latter thus become laboratories of European integration. Through the 8th Tripartite Congress, Adrien Zeller made the Upper Rhine region a pioneer in the field: being a citizen of the Upper Rhine also means being a European citizen. In so doing, Adrien Zeller established a concrete example of multi-level governance long before all of the scientific theories.

After I left my job in the *Région Alsace*, Adrien Zeller continued to support my cross-border cooperation activities in the University of Strasbourg. He personally helped, thanks to resources from the Regional Council of Alsace, to have my the-

1 WASSENBERG, B., *Vers une eurorégion ? La coopération franco-germano-suisse dans l'espace du Rhin supérieur de 1975 à 2000*, Bruxelles, 2007.

sis on the history of cooperation in the Upper Rhine (1975-2000) published by Peter Lang in the *Euroclio*¹ collection. He also supported our research cycle on cross-border cooperation from the beginning and encouraged us to organise the final colloquy in the *Région Alsace*. Thus, this dedication is my way of thanking him most sincerely. Fate has prevented him from participating in the closing event of our cycle, but perhaps he is watching us from somewhere...

1 WASSENBERG, B. , Vers une eurorégion ? La coopération franco-germano-suisse dans l'espace du Rhin supérieur de 1975 à 2000, Bruxelles, 2007.

DANKSAGUNGEN

JOACHIM BECK/BIRTE WASSENBERG

Für die Realisierung dieses zweiten Forschungsbandes zur grenzüberschreitenden *Governance* in deutschen Grenzregionen haben das Euro-Institut Kehl und das Forschungszentrum *Frontières, acteurs et représentations d'Europe* (FARE) der Universität Straßburg auf die Unterstützung vieler Partner zählen können.

An erster Stelle gilt es hierbei, der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (DHV), insbesondere ihrem Rektor Stefan Fisch und seinem Mitarbeiter Simon Lang zu danken. Nur mithilfe der sowohl inhaltlichen wie auch logistischen Unterstützung war es überhaupt möglich, dieses Kolloquium in Speyer zu organisieren. Dank der hervorragenden Vorbereitung und Mobilisierung von Akteuren durch Simon Lang konnten über 100 Teilnehmer allein aus deutschen Landesverwaltungen für das Seminar gewonnen werden. Dank des Einsatzes von Stefan Fisch ist es uns gelungen, die DHV auch als offiziellen Partner der Forschungsreihe zu gewinnen und über den *Pôle européen d'administration publique* (PEAP) auch für eine institutionelle Zusammenarbeit mit den französischen Partnern zu ermöglichen.

Die zweite Danksagung geht daher an den PEAP, der unseren Forschungszyklus seit 2009 finanziell zu einem großen Teil unterstützt und dadurch eine dauerhafte grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Partnern ermöglicht. Der interdisziplinäre und europäische Ansatz unserer Forschung wird damit innerhalb des PEAP als Leitlinie für grenzüberschreitende Untersuchungen gestärkt. Aber auch dem historischen Forschungszentrum FARE gilt unser Dank, das schon seit Beginn der Forschungsreihe unsere Kolloquien innerhalb des Themenbereichs „Grenzen und Grenzräume“ sowohl finanziell als auch inhaltlich begleitet. Sylvain Schirmann, Direktor des *Institut d'études politiques* (IEP) in Straßburg hatte hierbei schon 2008 den entscheidenden Impuls gegeben.

Drittens möchten wir auch allen an der Herstellung des vorliegenden Tagungsbandes beteiligten Personen herzlichst für ihre Mitarbeit danken, allen voran Anne-Laure Maclot, ehemalige Studentin des IEP und Praktikantin des Euro-Institutes, die sich mit bewundernswerter Mühe, Geduld und Fleiß der Formatierung der Texte, der Erstellung und Übersetzung der *Abstracts* sowie der technischen Koordinierung des Gesamtmanuskriptes gewidmet hat. Und ein spezieller Dank an Joanne Hunting für die Relektüre und Übersetzung der englischen Texte und an Anne Thevenet für die Korrektur der französischen Texte darf hier nicht fehlen. Schließlich möchten wir uns noch bei allen Autoren für ihre hervorragenden Artikel bedanken, ohne die unsere Publikation nicht möglich gewesen wäre.

REMERCIEMENTS

Pour la réalisation de ce deuxième ouvrage de recherche sur le thème de la gouvernance transfrontalière dans les régions frontalières allemandes, l'Euro-Institut de Kehl et le centre de recherche *Frontières, acteurs et représentations d'Europe* (FARE) de l'Université de Strasbourg ont pu compter sur le soutien de nombreux partenaires.

En premier lieu, nous tenons à remercier l'École Supérieure allemande des sciences administratives de Spire et notamment son recteur Stefan Fisch ainsi que son collaborateur Simon Lang. Du fait de leur soutien logistique et de leur contribution conceptuelle, il a été possible de mener à bien l'organisation de ce colloque à Spire. De plus, grâce la préparation et la mobilisation impressionnante d'acteurs aux côtés de Simon Lang, 100 participants issus des administrations territoriales allemandes des *Länder* ont pu assister au colloque. Enfin, grâce à l'investissement de Stefan Fisch l'École Supérieure allemande des sciences administratives est devenu un partenaire officiel de notre cycle de recherche et coopère aujourd'hui aussi de manière institutionnelle avec le *Pôle européen d'administration publique* (PEAP) du côté français.

Dans un deuxième temps, nous souhaitons d'ailleurs remercier le PEAP, qui a, en grande partie, financièrement soutenu notre cycle de recherche depuis 2009 et qui a permis d'établir une coopération transfrontalière durable entre les différents partenaires. Notre approche interdisciplinaire et européenne a ainsi été reconnue comme une des lignes directrices des recherches au sein du PEAP. Nous remercions également le centre de recherche historique FARE qui s'est investi dès le début en faveur du cycle de recherche, dans le cadre de son axe « frontières et espaces frontaliers », par un soutien à la fois au niveau du contenu mais aussi financièrement. Dans ce cadre, dès 2008, Sylvain Schirmann, directeur de l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) de Strasbourg, avait déjà donné l'impulsion déterminante.

En troisième lieu, nous souhaitons enfin remercier l'ensemble des personnes qui se sont investies dans la réalisation de cette publication. Tout d'abord Anne-Laure Maclot, ancienne étudiante de l'IEP et stagiaire à l'Euro-Institut, qui s'est consacrée à la mise en page des textes, à la rédaction et traduction des *Abstracts* ainsi qu'à la coordination technique de l'ensemble du manuscrit avec une patience et une application admirables ; Sans oublier un remerciement spécial à Joanne Hunting pour la relecture et la traduction des textes anglais ainsi qu'à Anne Thevenet pour la correction des textes français. Enfin, nous voudrions remercier chacun des auteurs pour leurs excellents articles, sans qui notre publication n'aurait pas été possible.

ACKNOWLEDGEMENTS

The Euro-Institut in Kehl and the University of Strasbourg's Research Laboratory *Frontières, acteurs et représentations d'Europe* (FARE) have received the support of many partners in the putting together of this second book of research on the topic of cross-border governance in the German border regions.

First of all, we would like to thank the German University of Administrative Sciences in Speyer and in particular its President, Stefan Fisch, as well as his colleague Simon Lang. Thanks to their logistical support and the contribution of their ideas, we were able to successfully organise this colloquy in Speyer. In addition, thanks to Simon Lang's preparation and impressive mobilisation of stakeholders, 100 participants from the regional administrations of the German *Länder* were able to attend the colloquy. Finally, thanks to Stefan Fisch's personal investment, the German University of Administrative Sciences has become an official partner of our research cycle and now cooperates also institutionally with the European Pole of Public Administration (PEAP) in Strasbourg.

Next, we should like to thank the PEAP which has been financially supporting our research cycle, to a large extent, since 2009 and which has enabled us to establish sustainable cross-border cooperation between the different partners. Our interdisciplinary and European approach has thus been recognised as one of the guidelines for research in the PEAP. We also thank the FARE Research Laboratory which, from the beginning, has integrated our research cycle in the framework of its "borders and border regions" field of study. Its support has been both on content and financial. In this context, Sylvain Schirmann, Director of the Institute of Political Studies (IEP) in Strasbourg, gave the decisive impetus as early as 2008.

Thirdly, we would like to thank all the people who have devoted a lot of time and effort to the production of this publication. First, Anne-Laure Maclot, a former student of the IEP and intern at the Euro-Institut, who, with admirable patience and commitment, worked on the layout of the text, the editing and the translation of abstracts as well as the technical coordination of the whole manuscript. Special thanks go to Joanne Hunting for proof-reading and translating the texts into English and to Anne Thevenet for correcting the French texts.

Finally, we would like to thank all of the authors for their excellent articles, without whom this publication would not have been possible.

WARUM EIN KOLLOQUIUM ZUR GOVERNANCE?

ANNE THEVENET

1. Der Forschungszyklus zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit: Ziele und Ambitionen

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist ein relativ neuer Prozess, der sich im Laufe der letzten Jahren verstärkt hat, aufgrund der Intensivierung der europäischen Einigung, des Abbaus der Grenzen innerhalb der Europäischen Union (EU) und aufgrund der Erstellung von Instrumenten wie die Madrider Rahmenvereinbarung¹.

Zur selben Zeit, auch wenn die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der wissenschaftlichen Literatur langsam erscheint, ist dies noch sehr sporadisch und die Forschungsprogramme über diese Fragen sind selten oder sogar inexistent.

Diese Feststellungen führen zu zwei Schlussfolgerungen. Auf einer Seite müssen die Praktiker täglich ihre eigenen Praktiken erfinden. In der Tat verfügen sie über wenige Vergleichsmöglichkeiten, wenige Instrumente, wenig Erfahrungsberichte und müssen sich dennoch an der Realität ihres Gebietes und ihrer Grenze anpassen. Auf der anderen Seite haben die Wissenschaftler nur wenige Referenztexte und müssen sich auf ein neues Forschungsterrain wagen, das manchmal aufgrund seiner Komplexität und Vielfalt schwer anzugehen ist.

Diese Beobachtungen haben das Euro-Institut² und das Forschungszentrum *Frontières Acteurs et Représentation de l'Europe* (FARE) der Universität Straßburgs ermutigt, diesen Forschungszyklus zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu initiieren. Er wurde innerhalb des Europäischen öffentlichen Verwaltungspols Straßburg (PEAP) seit 2008 entwickelt. Drei Kolloquien wurden im Laufe des ersten Jahres organisiert und in einer ersten Publikation, herausgegeben von Birte Wassenberg (Universität Straßburg), veröffentlicht³. Drei weitere fanden 2009 statt und diese Publikation veröffentlicht die Beiträge aus dem ersten dieser Kolloquien zum Thema „Grenzüberschreitende Formen von *Governance* am Beispiel deutscher Grenzregionen“.

Während dieser Aktivitäten haben das Euro-Institut und FARE eine wissenschaftliche Gruppe dynamischer und innovativer Mitglieder mobilisiert, die aus unterschiedlichen Ländern und wissenschaftlichen Disziplinen kommen und mit

1 Diese 1980 von den Mitgliedsstaaten des Europarates unterzeichnete Rahmenvereinbarung ist ein europäisches Rechtsinstrument, das den Abschluss von Abkommen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ermöglicht.

2 Das Euro-Institut ist ein auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit spezialisiertes Fortbildungsinstitut, das vom Land de Baden-Württemberg, dem Ortenaukreis, den Städten Kehl, Achern, Freiburg, Lahr, Oberkirch, Offenburg, dem französischen Staat, der Région Alsace, dem Département du Bas-Rhin und der Communauté urbaine de Strasbourg finanziert wird.

3 WASSENBERG, B. (Dir.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière* (Volume 1) : les régions frontalières françaises, Stuttgart, 2008.

Unterstützung des Europarats, insbesondere des Kongresses für Gemeinden und Regionen und der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer arbeiten.

Der Anspruch dieses Zyklus bestand darin, einen Mangel zu kompensieren, der dank der oben genannten Schlussfolgerungen identifiziert werden konnte: der Mangel an Austausch zwischen Praktikern und Wissenschaftlern. Die Zusammenführung von Informationsmaterial und von verschiedenen Gesichtspunkten kann tatsächlich in zweifacher Weise von Nutzen sein: Aus der Konfrontation zwischen diesen zwei „Welten“ können wissenschaftliche Reflexionen im Hinblick auf die Formalisierung von Instrumenten und von Methoden, durch die Konzeptualisierung mancher Praktiken, entstehen. Für die Praktiker geht es darum, von ihrer Praxis Abstand gewinnen zu können, an den Reflexionen mithilfe ihrer Erfahrungen teilzunehmen aber auch mit anderen Praktikern über gemeinsame Forschungsfragen austauschen zu können.

Dieses Zusammentreffen von Akteuren vor Ort und Wissenschaftlern, von Praxis und Theorie, ermöglicht einen globalen Ansatz. Wie Joachim Beck zu Recht betont, ist die Grenze ein multidimensionales Phänomen⁴. Es handelt sich nicht mehr darum, die Grenze als ein Hemmnis zwischen zwei Räumen zu definieren, sondern die politischen, wirtschaftlichen, juristischen, sprachlichen und geographischen Dimensionen, die heute zur Grenze selbst und zu ihrem Bezugsbereich – der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit – dazugehören, mit zu berücksichtigen. Es geht daraus hervor, dass jede Grenze einzigartig ist, da ihre „interdimensionalen“ Merkmale unterschiedlich sind. In diesem Kontext sollte ein Wissenschaftler diese Vielfalt dazu nutzen, Fallstudien aufzustellen, um den einen oder anderen Aspekt der bzw. einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu konzeptualisieren. Unser Zyklus gibt Forschern die Möglichkeit, ihre Studien mit verschiedenen praktischen Erfahrungsberichten der Praktiker zu konfrontieren.

Darüber hinaus sollte beachtet werden, dass die Fokussierung auf eine einzige wissenschaftliche Perspektive manchmal die Analyse der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die ein komplexer und transversaler Gegenstand bleibt, beschränken kann. Alle Human- und Sozialwissenschaftsbereiche können sich dafür interessieren und an einem bestimmten Aspekt arbeiten. Die Herausforderung besteht jedoch darin, diese Studien zu vergleichen, mit dem Ziel, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit aus einer interdisziplinären Perspektive heraus zu analysieren. Dadurch wird die Forschung konkret die Praxis unterstützen können, indem sie ihr Instrumente und Methoden, sowie praktisch anwendbare Konzepte vorschlägt. Unser Forschungszyklus hat viel darin investiert, eine Austauschplattform zwischen Wissenschaftlern unterschiedlicher geographischer Herkunft und fachwissenschaftlicher Disziplin zu bilden. Sie konnten so ihre Hypothesen direkt mit den von den anwesenden Praktikern vor Ort präsentierten Realitäten konfrontieren.

In einer Zeit, die immer schneller zu werden scheint und in der sich die Distanzen verringern und Kontakte und Netzwerke immer notwendiger werden, um eine globale Vision sowie notwendige und bereichernde Informationen zu

4 BECK, J., « La coopération transfrontalière, objet de recherche interdisciplinaire », dans WASSENBERG, B. (Dir), *Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume 1) : les régions frontalières françaises*, Stuttgart, 2008, pp. 21-47.

erhalten, hat unser Zyklus die Herausforderung angenommen, anlässlich thematischer Seminare und des Endkolloquiums, Experten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aus dem „Großen Europa“⁵ zu versammeln und die Reflexion über dieses Instrument weiterzubringen⁶.

Es handelt sich in der Tat um ein Instrument: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird nicht hauptsächlich um ihrer selbst Willen praktiziert. Die Gebietskörperschaften versuchen, ihre Probleme zu lösen, den Alltag der Bürger zu erleichtern bzw. zu verbessern, ihre Bedürfnisse zu erfüllen, sowie attraktive und wettbewerbsfähige Regionen zu entwickeln. Dafür muss ein neuer geographischer Aktionsperimeter treffend definiert werden und dieses treffende Territorium kann grenzüberschreitend sein! Deshalb sollte alles unternommen werden, um diese Zusammenarbeit alltäglich zu fördern. Das war eine der Hauptambitionen dieses Zyklus, die durch die Konfrontation verschiedener aktueller wissenschaftlicher Reflexionen über das Thema realisiert wurde.

2. *Governance*: eine unumgängliche Dimension

Nach der Abhandlung der Themen über den Ursprung, die Akteure, sowie die theoretischen und politischen Aspekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in einem ersten Forschungsband wollten wir unsere Reflexionsparameter auf die regionale/grenzüberschreitende *Governance* ausweiten.

Die *Governance* war für uns ein wichtiges Thema. Wenn die Partner auf beiden Seiten einer Grenze zur Realisierung einiger isolierten Projekte zusammen arbeiten, stellt sich zunächst kaum die Frage der grenzüberschreitenden *Governance* (außer auf der Ebene des Projektes). Aber wenn die Zusammenarbeit intensiviert wird, wenn eine gemeinsame Vision in bestimmten Bereichen oder für die Entwicklung des gesamten grenzüberschreitenden Gebietes gewünscht wird; wenn man den Bürger einbeziehen möchte, sodass er seine Vorgehensweise und seine Projekte vorbringen und seine Bedürfnisse ausdrücken kann, wird die *Governance*-Frage entscheidend.

Heute hat sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit überall in Europa intensiviert, vor allem mithilfe der erheblichen Unterstützung des *Interreg*-Programms⁷. Es wird immer wichtiger, die Projekte mit der Raumentwicklung in Einklang zu bringen, damit die grenzüberschreitende Zusammenarbeit den Herausforderungen eines gemeinsamen Raumes entsprechen und dazu beitragen kann, die Wettbewerbsfähigkeit des Gebietes in einer globalisierten Umwelt zu verstärken.

Es geht für die Politik darum, auf das Gebiet in konzertierter Weise miteinander Einfluss nehmen zu können, die Bereiche zu definieren, in welchen ein gemeinsamer Fortschritt gewünscht wird und schließlich dies- und jenseits der Grenze wirklich zusammenzuarbeiten. Dafür erweist sich die Definition von Re-

5 Das Große Europa bedeutet den Umfang des Europarates mit seinen 47 Mitgliedstaaten (Russland und die Türkei mit eingeschlossen).

6 Ungefähr 100 Teilnehmer wurden pro Seminar empfangen.

7 Das *Interreg*-Programm ist eine 1990 von der Europäischen Kommission im Rahmen der Reform der Regionalpolitik eingeführte Gemeinschaftsinitiative, die grenzüberschreitende Projekte von europäischen Grenzregionen finanziell unterstützt.

gelingen als notwendig, damit Entscheidungen gemeinsam getroffen werden können. Dies stellt immer eine Herausforderung dar, da es dabei immer mindestens zwei asymmetrische politisch-administrative Systeme miteinander in Einklang gebracht werden müssen.

In diesem Zusammenhang scheint eine grundlegende Reflexion über grenzüberschreitende *Governance*-Fragen entscheidend. Das Kolloquium am 6. Februar 2009 in Speyer bot die Gelegenheit, die juristischen und historischen Grundlagen zu etablieren und diese dann mit den Analysen und Erfahrungen von den an den deutschen Grenzen aktiven Wissenschaftlern und Praktikern zu vergleichen. Es sind die Arbeitsergebnisse der Referenten, Forscher und Praktiker aus diesem Kolloquium, die sie in dieser Publikation wiederfinden.

Ich möchte für die Leser präzisieren, dass unsere Arbeiten zum Jahr 2009 hiermit jedoch nicht beendet sind. Zwei weitere Publikationen werden noch erscheinen, die die Beiträge der Referenten beider anderen Kolloquien zusammenstellen. Wir haben unsere Analyse in dieser ersten Etappe zur *Governance* geographisch auf die deutschen Grenzen bezogen und dann unseren Perimeter beim zweiten Kolloquium am 19. Juni 2009 auf die europäische Dimension der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ausgeweitet. Beim letzten Kolloquium am 1. Dezember 2009 haben wir schließlich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in sensiblen Regionen behandelt.

Es wird Ihnen so möglich sein, unser schrittweises Herangehen an die Komplexität des Gegenstandes festzustellen. Wir haben zunächst unseren Ansatz geographisch auf die grenzüberschreitende *Governance* in deutschen Grenzregionen beschränkt, weil wir Vergleichselemente brauchten, und gemeinsame analytische Raster benutzen wollten. Dann haben wir die Behandlungsfläche bis zu den Grenzen des „Großen Europas“ erweitert und daher eine einzige Dimension der Kooperation beobachten können: die europäische Dimension. Zum Schluss haben wir „die Sensibilität“ der Grenzregionen gewählt, ein Thema, das weder geographisch, noch dimensionell begrenzt ist. Wir hoffen, dass die Kohärenz dieser bewussten Themenwahl ihren Erwartungen entspricht.

In Erwartung der gesamten Publikationen dieser Reihe möchten wir Sie dazu einladen, sich in diesem Buch für die Fragen der *Governance*, ihrer Konzepte und Lösungsansätze, die in den verschiedenen Grenzregionen entwickelt wurden, zu interessieren. Wir hoffen so, Ihnen neue Sichtweisen zu diesem sehr aktuellen Thema zu eröffnen.

POURQUOI UN COLLOQUE SUR LA GOUVERNANCE ?

1. Le cycle de recherche sur la coopération transfrontalière : objectifs et ambition

La coopération transfrontalière est un phénomène relativement récent. Sa pratique s'est renforcée au cours des dernières années, du fait de l'intensification de la construction européenne, l'abaissement des frontières au sein de l'Union européenne (UE) ou encore en raison de la création d'outils comme la Convention-cadre de Madrid¹.

Parallèlement, si la coopération transfrontalière fait son apparition dans la littérature scientifique, cela reste très sporadique et les programmes de recherche sur ces questions restent rares voire inexistantes.

Ces constats amènent à deux conclusions. D'une part, les praticiens doivent inventer quotidiennement leurs propres pratiques. En effet, ils n'ont que peu de comparaisons possibles, peu d'instruments, peu de recul et doivent s'adapter à la réalité de leur territoire, de leur frontière. D'autre part, les scientifiques ne disposent que de références peu nombreux et s'aventurent sur un terrain nouveau qu'il est parfois difficile d'approcher du fait de sa complexité et de sa diversité.

Ce sont ces observations qui ont conduit l'Euro-Institut² et le laboratoire de recherche Frontières Acteurs et Représentation de l'Europe (FARE) de l'Université de Strasbourg à proposer ce cycle de recherche sur la coopération transfrontalière. Ce dernier a été supporté par le Pôle Européen d'Administration Publique Strasbourg (PEAP) depuis 2008. Trois colloques ont été organisés la première année et ont fait l'objet d'une première publication, réalisée sous la direction de Birte Wassenberg de l'Université de Strasbourg³. Trois autres ont eu leur en 2009 et vous trouverez dans cet ouvrage les communications des différents intervenants qui ont participé au premier d'entre eux sur le thème des « formes de gouvernance transfrontalière à l'exemple des frontières allemandes ».

Lors de ces travaux, l'Euro-Institut et FARE ont pu mobiliser les membres d'un comité scientifique, dynamiques et novateurs, d'horizons divers et trouver un appui solide auprès du Conseil de l'Europe et notamment le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux ainsi que de l'Ecole Supérieure Allemande des Sciences Administratives Spire.

L'ambition de ce cycle a été de combler un manque, que nous avons pu définir grâce aux conclusions précédemment citées : celui de l'échange entre praticiens et

1 Signée en 1980 par les Etats membres du Conseil de l'Europe, cette Convention-cadre est un outil juridique européen permettant la conclusion d'accords sur la coopération transfrontalière.

2 L'Euro-Institut est un organisme de formation, de conseil et d'accompagnement spécialisé en coopération transfrontalière financé par le Land de Bade-Wurtemberg, l'Ortenaukreis, les villes de Kehl, Achern, Freiburg, Lahr, Oberkirch, Offenburg, l'Etat français, la Région Alsace, le Département du Bas-Rhin et la Communauté urbaine de Strasbourg

3 WASSENBERG, B. (Dir.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume 1) : les régions frontalières françaises*, Stuttgart, 2008.

chercheurs. En effet, cette mise en commun des informations et des points de vue peut être bénéfique à double titre. De cette confrontation entre ces « deux mondes » peuvent naître des réflexions scientifiques en vue de la formalisation d'outils, de méthodes par la conceptualisation de certaines pratiques. Pour les praticiens, il s'agit de prendre du recul par rapport à leur pratique, de participer aux réflexions au travers de leurs expériences mais aussi d'échanger avec d'autres praticiens sur des problématiques communes.

Ce croisement des regards entre acteurs de terrain et scientifiques, entre pratique et théorie, permet d'avoir une approche globale. Ceci est d'autant plus important que comme le souligne Joachim Beck justement, la frontière est un phénomène multidimensionnel⁴. Il ne s'agit plus en effet de définir la frontière comme limite entre deux espaces mais bien de prendre en compte les dimensions politiques, économiques, juridiques, linguistiques, géographiques qui sont désormais intrinsèques à la frontière et son objet, la coopération transfrontalière. Il en découle que chaque frontière est unique puisque ces caractéristiques « interdimensionnelles » sont différentes. Dans ce contexte, un scientifique devra user de cette diversité et multiplier les cas d'études afin de conceptualiser l'un ou l'autre aspect de la (ou d'une) coopération transfrontalière. Le cycle donne la possibilité aux chercheurs de confronter leurs études à différents cas pratiques à travers les expériences des praticiens.

En outre, il faut constater que se focaliser sur une seule perspective peut parfois être réducteur dans l'analyse la coopération transfrontalière qui reste un objet complexe et transversal. Toutes les sciences humaines peuvent s'y intéresser et travailler sur un aspect particulier. Cependant, l'enjeu est de croiser ces études et d'arriver à analyser la coopération transfrontalière de manière interdisciplinaire puisque c'est ainsi que la recherche pourra concrètement soutenir la pratique en lui offrant des outils et des méthodes, en proposant des concepts applicables sur le terrain.

Là encore le cycle de recherche s'est donné les moyens de son ambition, en devenant cette plateforme d'échange entre scientifiques de différents horizons tant géographiques que disciplinaires. Ils ont pu confronter directement leurs hypothèses aux réalités de terrain portées par les praticiens présents.

A l'heure où le temps est une richesse inexorable, où les distances se réduisent, où les contacts et les réseaux sont de plus en plus nécessaires pour avancer et avoir une vision générale et des informations pertinentes et enrichissantes, notre cycle a su relever le défi de réunir, lors de séminaires thématiques et du colloque final, les experts en matière de coopération transfrontalière à l'échelle de la « Grande Europe »⁵ et de faire avancer la réflexion sur cet outil⁶.

Car il s'agit bien d'un outil : on ne pratique pas la coopération uniquement dans l'objectif de faire la coopération transfrontalière. Les pouvoirs publics cherchent à régler des problèmes, à faciliter voire améliorer la vie quotidienne des citoyens, à répondre à des besoins, à développer des régions attractives et compétitives. Pour ce faire, il faut définir son territoire d'action de façon pertinente. Or ce

4 BECK, J., « La coopération transfrontalière, objet de recherche interdisciplinaire », dans WASSENBERG, B. (Dir), *Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume 1) : les régions frontalières françaises*, Stuttgart, 2008, pp. 21-47.

5 La Grande Europe signifie l'échelle du Conseil de l'Europe avec ses 47 membres (y compris la Russie et la Turquie).

6 En moyenne, 100 participants ont été accueillis lors de chaque journée.

territoire pertinent peut être transfrontalier ! D'où l'importance de tout mettre en œuvre pour faciliter cette coopération au quotidien, ce qui a été l'une des ambitions principales de ce cycle en confrontant les diverses réflexions scientifiques actuelles sur le sujet.

2. La gouvernance : une dimension incontournable

Après avoir abordé les thèmes des origines, des acteurs, des aspects théoriques et politiques de la coopération transfrontalière dans un premier ouvrage, nous avons souhaité élargir notre champ de réflexion à la gouvernance régionale/transfrontalière.

La gouvernance nous est apparue comme un thème essentiel. En effet, lorsque les partenaires de part et d'autre d'une frontière travaillent ensemble à la réalisation de quelques projets isolés, la question de la gouvernance transfrontalière (si ce n'est à l'échelle du projet) ne se pose d'abord que très peu. Par contre, à partir du moment où la coopération s'intensifie, où l'on souhaite avoir une vision commune dans certains domaines ou même pour le développement du territoire transfrontalier dans sa totalité ; lorsqu'on souhaite impliquer le citoyen, que celui-ci puisse s'approprier la démarche, les projets et faire entendre ses besoins, la question de la gouvernance devient cruciale.

Aujourd'hui, la coopération transfrontalière s'est largement intensifiée partout en Europe, également grâce au soutien indéniable apporté par le programme *Interreg*⁷. Il devient de plus en plus important de faire coïncider les projets avec le développement du territoire afin que la coopération transfrontalière puisse répondre aux enjeux d'un espace et contribuer à renforcer la compétitivité du territoire dans un environnement mondialisé.

Il s'agit alors pour le politique de pouvoir influencer sur le territoire de manière concertée, de définir les domaines sur lesquels on souhaite avancer ensemble, ou encore de pouvoir travailler de concert d'un côté et de l'autre de la frontière. Or pour ce faire, il est incontournable de définir des règles de fonctionnement pour rendre possible la prise de décision. Cela représente toujours un défi à relever puisqu'il s'agit de mettre en phase au moins deux systèmes politico-administratifs asymétriques.

Dans ce contexte, réfléchir sur les questions de gouvernance transfrontalière semble primordial. Le colloque du 6 février 2009 à Spire a ainsi permis de poser tout d'abord les fondements tant juridiques qu'historiques, puis de confronter nos réflexions et expériences à celles de scientifiques et praticiens actifs sur les frontières allemandes. Ce sont les résultats de cette journée, des travaux menés par les intervenants, chercheurs et praticiens que vous découvrirez au fil des pages suivantes.

J'aimerais préciser au lecteur que nos travaux en 2009 ne se sont pas arrêtés là. En effet, deux ouvrages complémentaires de celui-ci regroupent les communications des intervenants des deux autres colloques organisés cette même année. Si nous avons limité géographiquement nos réflexions aux frontières allemandes

7 Le programme *Interreg* est l'initiative communautaire introduit en 1990 par la Commission européenne dans le cadre de la réforme de la politique régionale qui soutient financièrement des projets de coopération transfrontalière dans les régions frontalières européennes.

lors de cette première étape sur la gouvernance, nous avons su élargir notre périmètre en traitant, lors d'un second colloque le 19 juin 2009, de la dimension européenne de la coopération transfrontalière. Enfin, lors du troisième et dernier colloque du 1^{er} décembre 2009, nous avons abordé la coopération transfrontalière dans les régions sensibles.

Vous pourrez ainsi constater notre approche « crescendo » dans la complexité de la matière. Nous avons, dans un premier temps, restreint géographiquement notre réflexion en étudiant la gouvernance transfrontalière aux frontières allemands uniquement car nous souhaitions pouvoir avoir des éléments de comparaison et pouvoir utiliser des grilles d'analyse communes. Nous sommes ensuite allés jusqu'aux frontières de la « Grande Europe » pour observer une seule dimension de la coopération, à savoir la dimension européenne. Enfin, nous avons choisi de nous pencher sur « la sensibilité » des régions frontalières, thème qui ne représente aucune restriction géographique ou dimensionnelle. Nous espérons que la cohérence de ce choix éclairé saura satisfaire vos attentes.

Dans l'attente pour vous de découvrir l'ensemble des ouvrages relatifs à ce cycle, nous vous invitons à travers les différents articles de cet ouvrage à vous intéresser aux questions de gouvernance, à découvrir les concepts et les solutions développés dans différents territoires aux frontières allemandes. Nous espérons ainsi vous apporter un éclairage nouveau sur ces questions de la plus haute actualité.

WHY A COLLOQUY ON GOVERNANCE?

1. The research programme on cross-border cooperation: what should be its aims and ambitions?

Cross-border cooperation is a relatively recent phenomenon. It has become more widespread in recent years due to the growing European construction process, the pulling down of the borders within the European Union (EU) or indeed due to the emergence of tools like the Madrid Convention¹.

At the same time, even if cross-border cooperation has emerged in scientific literature, mention is made only sporadically and research programmes on these issues remain rare or indeed non-existent.

These findings lead to two conclusions. On the one hand, practitioners need to invent their own practices on a daily basis. Indeed, they have few possible comparisons, few instruments, limited hindsight and they have to adapt to the reality of their territory, of their border. On the other, scientists have only a few reference texts and little analysis at their disposal and they venture into new ground which is sometimes difficult to broach due to its complexity and diversity.

It is these observations which led the *Euro-Institut*² and the University of Strasbourg's research laboratory *Frontières Acteurs et Représentation de l'Europe* (FARE) to propose this research programme on cross-border cooperation. The latter has been supported since 2008 by the European Centre of Public Administration PEAP in Strasbourg. Three symposia were organised in the first year and are the subject of a first publication produced under the editorship of Birte Waszenberg from the University of Strasbourg³. Three others took place in 2009 and you may find in this publication the contributions of the participants from the first colloquy on "Forms of cross-border governance in German border regions".

During this work, the *Euro-Institut* and FARE were able to set up a scientific committee composed of dynamic and innovative people from diverse backgrounds. They also were able to count on strong support from the Council of Europe and in particular its Congress of Local and Regional Authorities as well as from the University College of Administration in Speyer (Germany).

The aim of this course of study was to fill a gap that we had been able to identify thanks to the findings mentioned above: that of the exchange between practitioners and researchers. This sharing of information and ideas can be beneficial from two points of view. This confrontation of "two worlds" can give rise to scientific thinking with a view to the standardisation of tools and of methods through the formulation of certain practices. For practitioners, it is a question of

1 Signed in 1980 by the member states of the Council of Europe.

2 The *Euro-Institut* is an organisation that offers training, advice and assistance and is specialised in cross-border cooperation. It is financed by Baden-Württemberg, the Ortenau District, the towns of Kehl, Achern, Freiburg, Lahr, Oberkirch, Offenburg, the French state, the Alsace Region, the Bas-Rhin *Département* and the Strasbourg Urban Community.

3 WASSENBERG, B. (Dir.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume 1) : les régions frontalières françaises*, Stuttgart, 2008.

being able to step back from their practices and to participate in discussions through their experiences but also to be able to exchange with other practitioners on common issues.

This exchange of viewpoints between field workers and scientists, between practice and theory, provides for a comprehensive approach. This is all the more important, as Joachim Beck rightly points out, the border is a multidimensional phenomenon⁴. It is no longer a matter of defining the border between two spaces, rather to take into account the political, economic, legal, linguistic, and geographical dimensions which nowadays are intrinsic to the border and its purpose, cross-border cooperation. It follows on that each border flow is unique since its "inter-dimensional" characteristics are different. In this context, a scientist should make use of this diversity and multiply case studies in order to formulate one or other aspect of the (or of) cross-border cooperation. Our research programme gives the opportunity to these scientists to compare studies with different practical cases through the experiences of practitioners.

In addition, it should be noted that focusing on a single perspective can sometimes be simplistic in the analysis of cross-border cooperation, which remains a complex and transversal subject. All of the humanities can find an interest in cross-border cooperation and work on a particular aspect. However, the challenge is to compare these studies so as to be able to analyse cross-border cooperation in an interdisciplinary way since that is how research may actually support practice by providing tools and methods, and proposing concepts which are applicable in the field. Again, our research programme has found the means to realise its ambition by becoming a real platform for exchange between scientists from different backgrounds, not only geographers but also other specialisations. They were able to directly compare their assumptions to the realities in the field as presented by the practitioners present.

Nowadays, where time has become an inexorable resource and when distances are shrinking, where contacts and networks are increasingly necessary in order to progress and to have a general vision and relevant and enriching information, our research programme has taken up the challenge of bringing together, in thematic seminars and the final conference, experts on cross-border cooperation across the "Greater Europe"⁵ to further reflect on this tool⁶.

For it is indeed a tool. One does not practice cross-border cooperation just for its own sake. Public authorities seek to solve problems, to facilitate or indeed to improve the daily lives of citizens, to respond to needs, to develop attractive and competitive regions. To do this, the territory in which they will act must be meaningfully defined. However this meaningful territory could lie across borders! Hence the importance of doing everything possible to facilitate cross-border cooperation in everyday life, which was one of the main ambitions of this research programme by comparing different current scientific approaches and practical experience on the subject.

4 BECK, J., « La coopération transfrontalière, objet de recherche interdisciplinaire », dans WASSENBERG, B. (Dir), *Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume 1) : les régions frontalières françaises*, Stuttgart, 2008, pp. 21-47.

5 The Greater Europe means on the scale of the Council of Europe with its 47 members (including Russia and Turkey).

6 On average, 100 participants were present each day.

2. Governance: an inevitable dimension

After having addressed the themes of the origins, the actors, as well as the theoretical and political aspects of cross-border cooperation in the first publication, we wanted to expand our analysis to the field of regional/cross-border governance.

Governance appeared to us to be a central theme. Indeed, when partners on both sides of a border work together to implement isolated projects, the issue of cross-border governance (if not at the scale of the project) initially only arises infrequently. On the other hand, from the moment the cooperation escalates, when a shared vision in certain fields or even the development of the cross-border territory in its entirety is desirable, or when it is desirable to involve citizens, so that they can take ownership of the process and the projects, as well as voice their needs, the question of governance becomes crucial.

Today, cross-border cooperation has intensified greatly throughout Europe, including thanks to the undeniable support provided by the *Interreg* Programme⁷. It is becoming increasingly important to align projects with the development of the territory so that cross-border cooperation can meet the challenges of an area and contribute to strengthening a territory's competitiveness in a globalised environment.

It is then up to the political "governors" to influence the territory in a concerted manner, to define the fields in which it is desirable to move forward together, or even to be able to work together on either side of the border. To do this, however, it is essential to define operating rules to enable decision-making. This is always a challenge because it means putting at least two asymmetrical political and administrative systems in touch with each other.

In this context, it seems of paramount importance to reflect on cross-border governance issues. The conference of 6 February 2009 in Speyer helped to lay the first foundations, both legal and historical, and then to compare our thoughts and experiences with those of scientists and practitioners active on the German borders. You will be able to discover their accomplished work in this publication.

I would like to explain to the reader that our work in 2009 has not stopped there. Two more publications will be edited, each of which will bring together the contributions the other two conferences from 2009. At this first stage, we have geographically limited our analysis on cross-border governance to German border regions, but we then enlarged our scope during the second conference of 19 June 2009 to the European dimension of cooperation. Finally, at the last conference of 1 December 2009, we have dealt with cross-border cooperation in sensitive border regions.

You will thus be able to discover our progressive step-by-step approach to the complexity of the subject. We first limited our research geographically by examining cross-border governance in German border regions only, for we needed to use elements of comparison and to dispose of a common scheme for analysis. We have then enlarged our analysis to the "Greater Europe" in order to examine one single dimension of cooperation: the European dimension. Finally, we chose to

1 The Interreg Programme is a Community initiative launched in 1990 by the European Commission in the framework of the reform of regional policy which provides financial support for cross-border cooperation projects in Europe's border regions.

work on “sensitive border regions”, a theme without any geographical or dimensional restrictions. We hope that the coherence of this deliberate choice will also satisfy your expectations.

Waiting for you to be able to discover all publications of this research programme, we invite you to read the different articles in this book in order to find out about governance questions and the different concepts and solutions developed in German border regions on this subject. We hope that we will thus be able to provide you with elements for an enlightened view on these questions of high actual importance.

VORWORT

STEFAN FISCH

Unsere Welt der Globalisierung ist eine zunehmend offenere Welt von Handel und Migration geworden, eine zusammenwachsende Welt aus immer mehr miteinander verflochtenen Güter- und Menschenströmen, deren stetig zunehmende Vielfalt und Intensität auf Prozessen der Entgrenzung beruht. Die Welt unseres europäischen Kontinents ist zudem von der zunehmenden grenzüberschreitenden Integration der alten nationalstaatlichen Welt des alten Europa bestimmt. Das wird jedem leicht fasslich durch die durchaus wörtlich zu verstehende Grenzenlosigkeit des Schengen-Raums, eine Grenzenlosigkeit, die allerdings nur nach innen besteht, während ihr nach außen eine Stabilität, wenn nicht sogar Verfestigung der gemeinsamen Außengrenzen entspricht. Ein ähnlicher Prozess der Entgrenzung bestimmt auch die grundlegende Veränderung unserer Wahrnehmung von Wirklichkeit durch neue Medien, in denen die eine Realität von vielen virtuellen Welten überlagert werden kann und dabei manchmal sogar verschwindet. Sie bleibt aber real bestehen, und real bleiben auch im geeinten Europa die Grenzen der Nationalstaaten, auch wenn sie nicht mehr tagtäglich durch Zöllner und Grenzpolizisten ins Bewusstsein gerufen werden und für unsere Kinder eine erzählte Erfahrung aus fernen Zeiten geworden sind.

Diese andere, nicht sofort ins Auge fallende Fortexistenz der alten Grenzen zeigt sich in Europa besonders dann, wenn über sie hinweg etwas Neues, Gemeinsames geschaffen werden soll – und das ist das Thema dieses Bandes. Deutschland ist das europäische Land mit den meisten Nachbarn und damit auch den meisten, jeweils anders strukturierten Grenzsituationen. Damit sind die deutschen Grenzen ein hervorragender Ausgangspunkt für eine systematische Untersuchung der jeweils spezifischen Bedingungen, Ausprägungen und Schwierigkeiten der sie überschreitenden Zusammenarbeit. Welche fortbestehenden Grenzen eines Deutschlands, das sich „in Europa“ sieht, müssen dabei immer noch überschritten werden? Bei der Antwort auf diese Frage verbindet sich zweierlei: die zukunfts zugewandte Umgestaltung der Verhältnisse, die ja auf bestimmte Weise so geworden sind, in eine gemeinsam bestimmte Richtung mit dem vergangenheitsorientierten Blick auf die Ausgangssituation dieses gemeinsamen Vorhabens. Sie ist, in jeweils besonderer Weise, von Unterschieden, Getrenntheit, Desinteresse, Abgrenzung, Feindschaft und Krieg bestimmt worden.

Die Geschichte der deutsch-französischen Beziehungen steht beispielhaft für solche Belastungen aus der Vergangenheit, aber ebenso für den energischen Willen zur Veränderung, mit dem vor sechzig Jahren im Schuman-Plan der Grundstein für die über die bilaterale Zusammenarbeit hinausreichende europäische Einigung gelegt worden ist. Die Grenzen, die trotz dieser dynamischen Entwicklung geblieben sind, sind Grenzen des Alltags: Die Unterschiede zwischen den von ihrer Profession her Zusammenarbeitenden diesseits und jenseits der Grenze liegen im stets unterschiedlichen Detail der geltenden Regeln und Zuständigkei-

ten, in der Nichtübereinstimmung der bestehenden Organisationen, in den unterschiedlichen Vorstellungen von „normaler“ Vorgehensweise, „üblichem“ Verhandlungsstil und gewohnten Methoden der Umsetzung von Beschlüssen. Die Grenze ist zudem oft, nicht immer, eine Sprachgrenze. Und auch bei deren Fehlen ist sie doch immer eine kulturelle Grenze. Der gesellschaftliche Zusammenhalt durch Schulen, Kirchen, Vereine und vieles mehr wird eben nicht, noch nicht, über die Grenze hinüber gesichert, sondern bleibt auf die eigene Seite konzentriert und muss seine Verankerung in einer als gemeinsame Sache erlebbaren und erlebten Region erst noch finden. Auch die Medien sind Teil dieser fortbestehenden Getrenntheit. Von der jeweils anderen Seite vermitteln sie immer ein besonders, vor allem lückenhaftes Bild der Realität, und die potentielle Entgrenzung durch eine frei bestimmbare Auswahl von Virtualität trägt wenig dazu bei, diese reale, alltägliche Grenze zu überwinden.

Nicht nur als Vertreter des Fachs Geschichte, sondern auch als Rektor einer von Frankreich 1947 in Deutschland in bemerkenswerter kulturpolitischer Offenheit für deutsche akademische Traditionen gegründeten Hochschule, die Universität und *Grande École* zugleich war und ist, habe ich sehr gerne an dem Vorhaben mitgewirkt, durch umfassende Bestandsaufnahmen den vergleichenden Blick von Wissenschaft und Praxis auf die Besonderheiten und Schwierigkeiten, aber auch die Potentiale und Entwicklungschancen grenzüberschreitender Zusammenarbeit zu lenken. Besonders wichtig erscheint mir, dass es in den hier dokumentierten Tagungen, die abwechselnd beiderseits der Grenze, in Strasbourg und in Speyer stattgefunden haben, auch und gerade um die Grenzregionen in Europa ging, in denen das Zusammenfinden besonders schwierig ist. Mögen die Beiträge dieses Bandes Mut machen, Mut, einen schon länger begangenen Weg weiter gemeinsam fortzusetzen wie hier am Oberrhein, aber auch Mut, nach dem späten Fall noch viel länger bestehender Grenzen mit Zuversicht aufeinander zuzugehen.

AVANT-PROPOS

Notre monde globalisé est devenu un monde de commerce et de migration qui s'ouvre de plus en plus, un monde qui se consolide à partir de flux interdépendants de biens et de personnes, dont la diversité et l'intensité, en expansion constante, repose sur des processus d'abolition des frontières. Notre continent européen connaît une intégration transfrontalière croissante de la vieille Europe fondée sur les Etats nationaux, à travers l'instauration de l'espace Schengen et l'abolition des frontières. L'espace Schengen permet une abolition interne des frontières mais est vu de l'extérieur comme un espace de stabilité, voire de consolidation des frontières extérieures communes. Un tel processus d'abolition des frontières détermine également notre nouvelle appréhension de la réalité par de nouveaux médias, dans lesquels une réalité composée de plusieurs mondes virtuels est tantôt superposée, tantôt disparaît. Elle demeure toutefois réelle, tout comme les frontières des Etats nationaux au sein de l'Europe unie, même si elles ne sont plus matérialisées quotidiennement par des postes de douane et des poli-

ciers aux frontières et restent pour nos enfants un souvenir raconté par les anciens.

Les autres frontières, celles qui ne sautent pas tout de suite aux yeux, ressurent lorsque quelque chose de nouveau doit être réalisé en commun en Europe – c'est le thème de cette publication. L'Allemagne est le pays européen qui a le plus de voisins et qui connaît le plus de situations frontalières différentes. Pour cette raison, les frontières allemandes représentent un exemple parfait d'analyse systématique des conditions, expressions et difficultés de la coopération transfrontalière. Quelles frontières existant dans une Allemagne qui se sent européenne doivent être franchies ? La réponse à cette question est double. D'une part, il s'agit de remodeler à l'avenir la situation – qui s'est développée d'une certaine manière – et aller dans une direction commune ; d'autre part il s'agit de prendre en compte le passé comme point de départ pour ce projet commun. Ce point de départ est aussi déterminé par les différences, la séparation, le désintérêt, la distance, l'inimitié et la guerre.

L'histoire des relations franco-allemandes est marquée par ces particularités issues du passé, tout comme par sa volonté réelle de changement : notons par exemple la première pierre posée il y a soixante ans avec le plan Schuman pour l'unification européenne dépassant une coopération bilatérale. Les frontières, qui demeurent malgré ce développement dynamique, sont des frontières de la vie quotidienne : les différences entre les personnes coopérant, de par leur profession, d'un côté et de l'autre de la frontière, se situent dans le détail constamment changeant des règles et compétences existantes, dans la non-concordance des organisations existantes, dans les représentations différentes d'une démarche « normale », dans un style d'action commun et des méthodes habituelles de mise en œuvre de décisions. Par ailleurs, la frontière est, souvent mais pas toujours, une barrière linguistique. Même à travers ses manques, elle reste une barrière culturelle. La cohésion de la société s'exprimant à travers les écoles, les églises, les associations et bien d'autres choses, n'est toujours pas assurée lorsque la barrière est franchie, mais reste concentrée d'un seul côté. Il lui reste à trouver une région disposant d'un vécu commun pour pouvoir se disperser. Les médias jouent aussi un rôle dans la continuité de cette séparation. Ils dépeignent une vision lacunaire de la réalité de l'autre côté ; l'abolition virtuelle des frontières n'a que peu d'effet quant au dépassement réel et quotidien de cette frontière.

Historien et recteur d'une université créée en 1947 en Allemagne par la France comme Grande École, dotée d'une ouverture politico-culturelle remarquable par rapport aux traditions académiques allemandes, j'ai participé avec plaisir au projet consistant, à travers des prises de position globales, à mener un regard comparatif entre la science et la pratique au sujet des particularités et difficultés, mais aussi des potentiels et chances de développement de la coopération transfrontalière. Il m'apparaît très important que les colloques passés, qui se sont tenus des deux côtés de la frontière, à Strasbourg et à Spire, portaient plus spécifiquement sur les régions frontalières en Europe, dans lesquelles l'action de vivre ensemble est particulièrement difficile...Puisse cette publication donner le courage de continuer le long chemin déjà accompli dans le Rhin supérieur, mais aussi le courage, suite à l'abolition tardive des frontières qui ont existé trop longtemps, de se rapprocher en toute confiance.

FOREWORD

Our globalised world has become an increasingly open world of trade and migration, a world that is more and more growing together due to interdependent flows of goods and people, the ever-expanding diversity and intensity of those are linked to processes to abolish borders. Reality in our European continent is furthermore being determined by the increasing cross-border integration of the old European reality of nation states. This can easily be conceived by everybody through the introduction of the Schengen area with its actual abolition of border controls. However, this just applies to internal borders within this area, but from the outside the Schengen area comes up to stability, even to consolidation of shared external borders. A similar process of eliminating borders also determines fundamental changes in our perception of reality through new media, in which the one reality might be overlayed with several virtual worlds or might sometimes even disappear. This reality remains real however, just like the borders of the nation states within the united Europe, even if these borders are no longer made tangible through the daily presence of customs officers and border police, and even if, for our children they became told experiences from old times.

This consistency of old borders, which is not blindly obvious, arises in Europe especially when across those borders something new, something common shall be installed – hence the theme of this publication. Of all European countries, Germany has the most neighbouring countries and experiences the most border situations, which are different each. For this reason, Germany's borders describe a perfect starting point for systematically analysing the conditions, characteristics and difficulties of cross-border cooperation. In doing so, which persisting borders of a Germany that feels “within Europe” still must be crossed? The answer to this question is twofold. The current situation which in a very specific way became what it is today, should be jointly reshaped in the future without losing sight to the starting point of this common project. On the other hand, the past must be taken as a starting point for a joint project. This starting point is determined in a very special way by differences, separation, neglect, delineation, enmity and war.

The history of Franco-German relations is distinguished by these burdens from the past, as well as by a resolute commitment to change sixty years ago with the Schuman Plan. This plan paved the way for an European unification, that is going beyond bilateral cooperation. The borders which remain in spite of this dynamic development are borders of every day life: the differences between the people who professionally work together at either side of a border, consist in the ever-changing details of existing rules and competences, the mismatch of existing organisations, in different perceptions of “normal” processing, “normal” negotiations, and common methods of implementing decisions. Moreover, borders often constitute – even though not always – a language barrier. And if not, borders at least remain cultural barriers. Social cohesion through the means of schools, churches, associations and many others, is not – still not – guaranteed across borders, but remains concentrated at the own side of the border. Social cohesion still has to find its anchoring as a common affair in a commonly experienced cross-border region. The media are also part of in this continuous separation. They show an incomplete picture of reality of the respective other side. And the poten-

tial abolition of borders through the means of a free choice of virtuality has little effect on actual and daily overcoming of that border.

Not only as a historian but also as president of a higher education institution which was created in 1947 in Germany by France, an institution of a remarkable cultural and political openness compared the German academic tradition, which was and is a university and a *Grand Ecole* at the same time, I was happy to participate in this project which consisted of studying cross-border cooperation by comparing theoretically and practically its peculiarities and difficulties, but also its potential and opportunities for development. I think it is very important that the past conferences, which were held on both sides of the border in Strasbourg and Speyer, focused especially on border regions in Europe, where it is particularly difficult to live together... I hope this publication will encourage us to continue our journey along that path, that began quite some time ago, like here in the Upper Rhine region, but also to confidently coming closer to each other in those European regions, in which long-existing borders have been abolished very tardily.

EINLEITUNG

BIRTE WASSENBERG

„Makroregion, Metropolregion, Eurodistrikt, Euroregion, (euro)-regionale, multi-level, Metropolitan Governance“

Die Terminologie der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa hat im 21. Jahrhundert eine wahrhaft explosionsartige Verwandlung vollzogen: Grenzregionen werden zu Makroregionen, Metropolregionen oder Euroregionen, Grenzstädte zu Eurodistrikten oder Grenzmetropolen; die grenzüberschreitende Zusammenarbeit selbst, die nach dem Zweiten Weltkrieg schlicht als „die kleine Außenpolitik“ der Grenzregionen bezeichnet wurde, wird zur (euro)-regionalen, multi-level oder *Metropolitan Governance*.

Der neue Terminologie-Schwall erweckt dabei den Eindruck, als könne so die grenzüberschreitende Zusammenarbeit endlich, wie durch Zauberhand, in ihrer Komplexität erfasst werden, als ob Wissenschaftler in ihrem Labor eine Art magische Formel zu diesem Phänomen entwickelt hätten, – wie es Rainer Blocher es in seiner Karikatur auf dem Titelbild dieses Forschungsbandes treffend darstellt. Der Begriff der *regional Governance* erscheint dabei als perfekte Lösung für alle Probleme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, als ein ideales System der Politikverflechtung, durch die Grenzregionen nicht nur modellhaft miteinander kooperieren, sondern auch mithilfe des *multi-level*-Ansatzes perfekt in den europäischen Einigungsprozess integriert werden können.

Dabei stellt sich jedoch die Frage, ob es sich hierbei wirklich um einen neuen Ansatz zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit handelt, der diese in ihrer Entwicklung seit den 1950er Jahren bezüglich ihrer Formen, ihrer Handlungsp Parameter und Akteure grundlegend analysiert und dann in ein neues Theoriemodell einordnet, oder ob es nur ein hilfloser Versuch von Wissenschaftlern und Akteuren ist, ihre Perplexität vor diesem „unergründlichen Phänomen“ der Kooperation über die Grenzen mithilfe einer Flutwelle neuer Begriffe zu verschleiern. Anders ausgedrückt: Kann der *regional Governance*-Ansatz für die Forschung zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa einen Mehrwert darstellen? Werden neue Erkenntnisse über Funktionsweise und Entwicklung dieser Zusammenarbeit gewonnen? Können dabei theoretische Konzepte aufgestellt werden, die auch Indikatoren für eine Vergleichsanalyse der verschiedenen Grenzregionen bieten? Werden schließlich in der Praxis für die Akteure dadurch Anhaltspunkte oder sogar Leitlinien für besseres Handeln gegeben?

Der gemeinsame dreijährige Forschungszyklus zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit des Forschungszentrums *Frontières, acteurs et représentations d'Europe* (FARE) der Universität Straßburg und des Euro-Institutes in Kehl widmet sich schon seit 2008 einem Teil dieser Fragen. So wurden in einer ersten Reihe von Kolloquien am Beispiel der französischen Grenzregionen die Ursprünge, die Akteure und die theoretischen und politischen Aspekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erforscht. In einem interdisziplinären Ansatz, bei dem

sowohl Forscher aus verschiedenen Fachdisziplinen – Historiker, Politik- und Verwaltungswissenschaftler, Geographen, Juristen, Soziologen, usw. – wie auch Akteure unterschiedlicher Nationalität aus den verschiedenen Grenzregionen zusammenkamen, sind schon einige Thesen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aufgestellt worden, die in einem ersten Forschungsband veröffentlicht wurden¹. Drei Erkenntnisse scheinen dabei ausschlaggebend für die weitere Forschung in diesem Bereich: Erstens wurde festgestellt, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit sehr komplex ist, weil ihr Ursprung in jeder Grenzregion von den jeweiligen geographischen, politischen und sozio-ökonomischen Verhältnissen abhängt und daher einzigartig ist². Zweitens ist sie sehr vielfältig, da ihre Akteure aus den unterschiedlichsten Fachbereichen – Wirtschaft, Politik, Verwaltung, etc. – und Handlungsebenen – national, regional, lokal – kommen³. Drittens schließlich ergab die Analyse der theoretischen und politischen Aspekte, dass die Terminologie und die theoretischen Analysen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit weder homogen sind, noch in ihren Grundlagen übereinstimmen, sodass in diesem Bereich noch erheblicher Klärungsbedarf besteht und eine einheitliche Definition des Forschungsobjektes noch ausbleibt⁴. Gerade bei diesem letzten Punkt bietet die Fokussierung auf *regional Governance* also die Möglichkeit, Theorie und Terminologie der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit einmal von Grund her neu zu überdenken.

Das Thema der *regional Governance* wurde Mitte der 1990er Jahre zunächst in Großbritannien von Politikwissenschaftlern in der Debatte um eine strategische Stärkung der regionalen Ebene und einer Neu-Organisation der *Regional Councils* aufgebracht⁵. Dabei wurde zunächst einmal zwischen *Governance* als Prozess-orientierten und *Government* als Struktur-orientierten Ansatz unterschieden; die *regional Governance* legte dann die Betonung auf regionale Selbststeuerung in politischen Prozessen⁶. Im Anschluss an die britische Debatte hat sich daraufhin die Politikwissenschaft auch europaweit mit der Thematik der *regional Governance* auseinandergesetzt, ohne sich jedoch dabei auf einheitliche Definitionen zu verständigen⁷. Es handelt sich also schon auf die interne regionale Politik jedes Staates bezogen um einen „anerkannt uneindeutigen Begriff“, der jeweils im Bezug

1 WASSENBERG, B., *Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume 1) : les régions frontalières françaises*, Stuttgart, 2009.

2 WASSENBERG, B., „Qu'est-ce qui motive la coopération transfrontalière dans l'espace franco-germano-suisse ? Approche historique“, S.95; RICQ, Ch. „Les prolégomènes à toute analyse et expérience transfrontalière“, S.83, in : WASSENBERG, B., *Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume 1) : les régions frontalières françaises*, op.cit.

3 LANG, S., „Ouvrir la Black-Box : approche de la notion d'acteur de la coopération transfrontalière“, S. 169, in : WASSENBERG, B., *Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume1) : les régions frontalières françaises*, op.cit.

4 CASTEIGTS, M., „La mise en cohérence des politiques publiques en territoire transfrontalier“, S.289 ; WASSENBERG, B., „L'euro-région du Rhin supérieur : mythe ou réalité ?“, S.347, in : WASSENBERG, B., *Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume1) : les régions frontalières françaises*, op.cit.

5 Cf. PIERRE, J., PETERS, B.G., *Governance, politics and the state*, Houndsmill, 2000.

6 RHODES, R.W.A., „The new governance: governing without government“, *Political Studies* 44, 1996, S.652.

7 FÜRST, D., „Regional Governance“ in : BENZ, A., LÜTZ, S., SCHIMANK, U., SIMONS, G. (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden, 2007, S.353ff.; SCHMITT-EGNER, P., *Handbuch zur Europäischen Regionalismusforschung*, Wiesbaden, 2005, S.29. ff..

auf das Analyseobjekt oder aus Sichtweise des Autors unterschiedlich interpretiert wird. Generell wird dabei gemäß Dietrich Fürst von „netzwerkartigen, intermediären Formen der regionalen Selbststeuerung“⁸ ausgegangen, aber die Differenzierung dieser Selbststeuerung kann dann enger oder weiter ausfallen: In einer engeren Begriffsdefinition handelt es sich um partizipatorische Prozesse, in denen hierarchisch staatliche Entscheidungen keine Rolle spielen; In einem weiteren Verständnis werden eine Vielfalt von Interaktionsmustern einschließlich hierarchisch institutioneller Regulationsmechanismen mit einbezogen⁹. Mit Blickrichtung auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa muss nun vor allem erforscht werden, wie sich die *regional Governance* als konzeptuelle Grundlage für die Kooperationsformen zwischen Grenzregionen anwenden lässt. Welcher *Governance*-Begriff eignet sich am besten für die Analyse der territorialen Zusammenarbeit zwischen Akteuren zweier oder mehr unterschiedlicher nationaler Politiksysteme? Sollte eine neue grenzüberschreitende *Governance*-Definition entwickelt werden, die den spezifischen Kontext der transnationalen Kooperation mit berücksichtigt? Kann der *regional Governance* Ansatz dazu dienen, die Basis für neue theoretische Grundlagen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu bilden?

Auch für diese thematische Diskussion zur *regional Governance* ist nur ein interdisziplinärer Ansatz für Ergebnisse vielversprechend. In der Tat bilden Grenzregionen im europäischen Kontext mögliche innovative Pilotprojekte zur Verwirklichung neuer *Governance*-Strukturen (wie z.B. Metropolregionen, Euroregionen, etc.). Wie jedoch schon Joachim Beck in seiner Einführung zum grenzüberschreitenden Forschungszyklus betonte, müssen für die Analyse dieser Strukturen die multidimensionalen Funktionen der Grenze mit berücksichtigt werden¹⁰: die geographische Dimension, die sich auf die physischen, Raum-bezogenen Elemente der Grenze bezieht; die politische Dimension, die die unterschiedlichen nationalen Staatssphären und die damit verbundenen Souveränitätsbereiche dies- und jenseits der Grenze erfasst; die rechtliche Dimension der Grenze, die wiederum auf die verschiedenen nationalen Rechtssysteme hinweist; die wirtschaftliche Dimension mit Blick auf die Entwicklungsdisparitäten und -potenziale in den Grenzgebieten; die sozio-kulturelle Dimension, die auf das Zusammentreffen unterschiedlicher Gesellschaften und Kulturen hinweist und schließlich die Geschichtsdimension, die die Grenzziehung und deren Verschiebungen im Laufe der Zeit festhält. Nur mithilfe einer interdisziplinären Analyse zum Phänomen der Grenze können diese multidimensionalen Funktionen erforscht werden. Und nur mithilfe von unterschiedlichen Fachdisziplinen – Geschichte, Politik- und Verwaltungswissenschaften, Rechtswissenschaften, Soziologie, etc.- und der Akteure vor Ort in den Grenzregionen können die auf dem multidimensionalen Phänomen der Grenze beruhenden verschiedenen Funktionen der Grenzregionen dann umfassend erläutert werden, die für die Analyse der *regional Governance* unausweichlich sind: die Modell-Funktion für die territo-

8 FÜRST, D., „Regional Governance“, in: BENZ, A. (Hrsg.), *Governance- Regieren in komplexen Regelsystemen: eine Einführung*, Opladen, 2004, S.45ff.

9 SCHUPPERT, G.F., ZÜRN, M. (Hrsg.), „Governance in einer sich wandelnden Welt“, *PVS Vierteljahresschrift*, Sonderheft 41, 2008, S.23ff.

10 BECK, J., „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Gegenstand interdisziplinärer Forschung. Konturen eines wissenschaftlichen Arbeitsprogramms“, S.21, in: WASSENBERG, B., *Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume1) : les régions frontalières françaises, op.cit.*

riale Kohäsion in Europa, die regional Integrations- und Vernetzungsfunktion, die Labor-Funktion für die europäische Integration, die Scharnierfunktion zwischen europäischen Teilregionen und vor allem die Steuerungsfunktion bei der Verwirklichung der europäischen Regionalpolitik¹¹. Diese Funktionen sollen hier im Folgenden als Ausgangspunkt für eine Untersuchung grenzüberschreitender *Governance* berücksichtigt werden.

Die Herausforderung einer solchen interdisziplinären Forschung zur *Governance* besteht nicht nur darin, die Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und ihrer Handlungsformen und -strukturen in den Grenzgebieten nachzuvollziehen, sondern gegebenenfalls auch Elemente für theoretische Thesen oder Modelle hierzu liefern zu können. Dies würde auch für die Akteure dazu beitragen, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Anlehnung an und durch Anwendung von solchen Modellen in Zukunft effizienter gestaltet werden könnte. Die Theorieansätze zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind jedoch bisher noch wenig verbreitet. Außer Versuchen in den 1990er Jahren, die grenzübergreifende Kooperation mit dem europäischen Integrationsansatz des „Europa der Regionen“ in Verbindung zu setzen¹², gibt es nur wenige Politikwissenschaftler, wie z.B. Peter Schmitt-Egner, Gerhard Brunn und Bernd Gross¹³, und vereinzelt Wirtschaftswissenschaftler, wie z.B. Remigio Ratti, Shalom Reichman oder Markus Perkmann¹⁴, die sich mit dem Thema theoretisch auseinandergesetzt haben. Eine europaweite Analyse, über längere Jahre hinweg und mit dem Ziel, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in das Geflecht der internationalen Beziehungen einzuordnen, hat im Grunde nur der schottische Politikwissenschaftler Malcolm Anderson unternommen¹⁵. Was den *regional Governance*-Ansatz, bzw. die Analyse von *Governance*-Strukturen (Euroregionen, Eurodistrikte, etc.) betrifft, wurde dieser für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nur anhand einzelner Grenzregionen erprobt, wobei die wenigen vorliegenden Arbeiten dazu hauptsächlich das Fallbeispiel der deutsch-französisch-schweizerischen Zusammenarbeit am Oberrhein betrachten¹⁶. Es besteht also

11 *Ibid.*

12 BULLMANN, U., *Die Politik der dritten Ebene, Regionen im Europa der Union*, Baden-Baden, 1994; GROM, I., *Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Beitrag zur Förderung der europäischen Integration*, Berlin, 1995; RAICH, S., *Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem Europa der Regionen*, Baden-Baden, 1995; FRENSCH, R., *Regionale Politikverflechtungen und administrative Kooperationsstruktur in Europa*, Sankt Augustin, 1996.

13 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

14 RATTI, R., REICHMAN, S., *Theory and practice of crossborder cooperation*, Basel, 1993; PERKMANN, M., *Cross-border cooperation, euroregions and the governance of cross-border economies*, Lancaster, 1997

15 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.

16 BECK, J., *Netzwerke in der transnationalen Regionalpolitik, Rahmenbedingungen, Funktionsweise, Folgen*, Baden-Baden, 1997; ZOLLER SCHEPERS, R., *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Oberrhein*, Bamberg, 1998; NEWRLY, P., *Transnationaler Regionalismus. Die grenzübergreifende Zusammenarbeit am Oberrhein*, Münster, 2002; NAGELSCHMIDT, M., „Das oberrheinische Mehrebenensystem“, *Schriften der Regio 20*, Basel, 2005; WASSENBERG, B., *Vers une eurorégion, la coopération transfrontalière franco-germano-suisse dans l'espace du Rhin supérieur de 1975 à*