

# Sabina Sanetra-Półgrabi

---

## Niemieckie doświadczenia w prowadzeniu współpracy transgranicznej

---

Kultura i Polityka : zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Europejskiej im. ks. Józefa Tischnera w Krakowie nr 8, 133-148

---

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Sabina Sanetra-Półgrabi\***

## NIEMIECKIE DOŚWIADCZENIA W PROWADZENIU WSPÓŁPRACY TRANS GRANICZNEJ

### Streszczenie

Niniejszy artykuł przedstawia doświadczenia niemieckie w tworzeniu euroregionów, zwłaszcza tych zlokalizowanych na pograniczu zachodnim. Celem jest wypełnienie luki w analizie euroregionów zlokalizowanych na pograniczach dotąd słabiej opisywanych w literaturze przedmiotu (większość publikacji skupia się na analizie polsko-niemieckich euroregionów). Artykuł charakteryzuje poszczególne euroregiony, ich cele, dokonania oraz wnioski, jakie płyną z tejszej współpracy dla polskich euroregionów, zwłaszcza dla władz lokalnych. Punktem wyjścia są zagadnienia dotyczące definiowania kluczowych pojęć użytych w artykule, tj. euroregion, współpraca transgraniczna, oraz idei współpracy przygranicznej w Europie.

133

### Słowa kluczowe

Współpraca transgraniczna, euroregion, EUREGIO.



### Wprowadzenie

Tworzenie euroregionów, nazywanych również regionami transgranicznymi, jest stosunkowo nowym zjawiskiem politycznym, społecznym i gospodarczym w powojennej Europie. Powstanie tych

---

\* **Sabina Sanetra-Półgrabi** (ur. 1981), absolwentka politologii na Uniwersytecie Pedagogicznym im. KEN w Krakowie i studiów doktoranckich na Wydziale Humanistycznym UP. Ukończyła także trzyletnie studia licencjackie na kierunku Języki i kultura Słowian o specjalności język słowacki na UJ. Zajmuje się problematyką współpracy transgranicznej i zagadnieniem rozwoju regionalnego i lokalnego. Przygotowuje rozprawę doktorską pt. Funkcjonowanie euroregionów a integracja społeczności lokalnych na pograniczu południowym Polski po 1993 roku (analiza porównawcza trzech euroregionów: Śląsk Cieszyński, Beskidy i Tatry).

transgranicznych jednostek terytorialnych jest reakcją na funkcje granicy państwowej tworzącej barierę przestrzenną, wynikającą z samej definicji granicy państwowej i jej roli w gospodarce danego kraju. W praktyce ustrojowej państw demokracji zachodniej euroregiony są z jednej strony utrwaloną formą współpracy międzypaństwowej, z drugiej zaś interesującą formą stosunków społecznych, a także elementem procesów integracji europejskiej.

Powstanie euroregionów jest istotnym przejawem współpracy transgranicznej wielu państw w Europie. Szczególnego przykładu dostarczają Niemcy, w pewien sposób predestynowane do forsowania tego rodzaju współpracy, gdyż graniczące aż z dziewięcioma sąsiadami: na północy z Danią, na zachodzie z Holandią, Belgią, Luksemburgiem, Francją, na południu ze Szwajcarią i Austrią, a na wschodzie z Republiką Czeską i Polską. Niemcy są krajem o najdłuższej tradycji w instytucjonalizacji współpracy transgranicznej, także ze względu na podjęte przez rząd Konrada Adenauera wielostrumieniowe zakotwiczenie RFN w Europie Zachodniej. Nic więc dziwnego, że początki współpracy transregionalnej w przypadku RFN sięgają lat 50. ubiegłego wieku. Największe doświadczenia mają zwłaszcza regiony położone wzdłuż granicy północnej, zachodniej i południowej Niemiec. Dotyczy to zwłaszcza pogranicza holendersko-niemieckiego oraz niemiecko-francuskiego.

134

Artykuł przedstawia główne osiągnięcia w budowaniu dobrosąsiedzkiego ponadgranicznego współdziałania na granicach zachodniego sąsiada. Warto zauważyć, że to właśnie strona niemiecka podejmowała jako pierwsza wysiłki w kierunku budowania aktywnej współpracy transgranicznej. Z uwagi na powojenną traumę oraz społeczne i gospodarcze straty mieszkańcy pogranicza podejmowali różnorodne działania celem poprawy swojej sytuacji bytowej. Jedną z możliwości było podjęcie ponadgranicznych działań zmierzających do powstania wspólnych grup roboczych, spółek, stowarzyszeń bądź fundacji, których celem było rozwiązywanie transgranicznych problemów. To właśnie takie inicjatywy doprowadziły do utworzenia w 1958 roku na granicy niemiecko-holenderskiej pierwszej w Europie w pełni sformalizowanej struktury euroregionalnej pod nazwą EUREGIO. Do najstarszych regionów transgranicznych o najbardziej rozwiniętych formach współpracy należą także: utworzony w 1963 roku niemiecko-holenderski Euregio Rhein-Waal oraz powołany w 1976 roku trilateralny belgijsko-holendersko-niemiecki Euroregion Maas-Rhein.

Właśnie na dynamiczny rozwój euroregionów na pograniczu zachodnim naszego sąsiada szczególnie nacisk kładzie niniejszy artykuł. Stara się on wypełnić lukę w analizie euroregionów zlokalizowanych

na pograniczach dotąd słabiej opisywanych w polskiej literaturze przedmiotu, która w większości skupia się na analizie polsko-niemieckich euroregionów. Przedmiotem artykułu są cele, doświadczenia niemieckie w budowaniu skutecznej współpracy z sąsiadami oraz wnioski, jakie płyną z tejsze współpracy dla polskich euroregionów, zwłaszcza dla władz lokalnych. Punktem wyjścia są zagadnienia dotyczące definiowania kluczowych pojęć użytych w artykule, tj. euroregion, współpraca transgraniczna, oraz idei współpracy przygranicznej w Europie.

### Czym jest Euroregion?

Pojęcie „euroregion” wywodzi się od najstarszej inicjatywy współpracy transgranicznej, którą w 1958 roku podjęli mieszkańcy pogranicza niemiecko-holenderskiego zamieszkujący tereny pomiędzy rzekami Ren, Ems i Isle. Ową pierwszą inicjatywę ponadgranicznej współpracy społeczności lokalnych, jak już wyżej wspomniano, nazwano EUREGIO (Solarz 2009b: 30).

Euroregion bywa rozmaicie definiowany. Należy podkreślić, że nie jest to termin oficjalny w tym sensie, że nie występuje (w przeciwieństwie do pojęcia „współpraca transgraniczna”) w oficjalnych dokumentach Rady Europy czy Wspólnoty Europejskiej bądź też w umowach międzypaństwowych odnoszących się do współpracy regionów przygranicznych. Jest to jednak określenie ugruntowane w literaturze naukowej (Jóskowiak 2008: 57-58). Z jednej strony euroregion definiowany jest jako typ obszaru, regionu wyodrębnionego geograficznie, względnie jednorodnego pod względem środowiska naturalnego (ukształtowania terenu, klimatu, fauny i flory) i obejmującego przygraniczne części dwu lub więcej państw, które wykazują wolę współpracy i koordynacji działań społeczności lokalnych w różnych dziedzinach (Michałowska 1996: 37; Jurek 1996: 418). W tym rozumieniu w naukach polityczno-prawnych część autorów utożsamia euroregion z regionem transgranicznym bądź przygranicznym (Antoszewski, Herbut 2002: 89-99; Gajda 2005: 68; Kundera, Szmyt 2008: 37; Eberhardt 1994: 55-73). Z drugiej strony euroregion stanowi formalną strukturę zewnętrznej międzynarodowej współpracy transgranicznej, skupiającą przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych, a czasami partnerów gospodarczych i społecznych (Praktyczny przewodnik współpracy transgranicznej 1997: 19).

Reasumując zaprezentowaną problematykę, trzeba dodać, że ostatnio pojawiła się jeszcze trzecia grupa, czy raczej trzecia ujęcie – koncepcja definiowania euroregionu, według której euroregiony to obszary

graniczne, których program współpracy został zaakceptowany w danym kraju oraz przez Wspólnoty Europejskie i które od tych Wspólnot otrzymują środki finansowe. W tym ujęciu euroregion powinien nie tylko spełniać uprzednio omówione wymogi, lecz także korzystać pomocy finansowej Unii Europejskiej (Salmonowicz 1999: 199-200).

### **Rozwój współpracy transgranicznej w Europie**

Współpraca transgraniczna na obszarach granicznych ma długą tradycję w Europie. Niemniej jednak w niektórych krajach zachodnioeuropejskich, takich jak Hiszpania, Portugalia i Grecja, współpraca mogła być realizowana dopiero w latach 80. XX wieku, dzięki głębokim przemianom politycznym, wprowadzeniu na miejsce dyktatur systemów demokracji, a także członkostwu w Unii Europejskiej. W krajach Europy Środkowo-Wschodniej podobny proces zachodzi dopiero od 1989 roku.

136

Współdziałanie ponadgraniczne zainicjowano wkrótce po zakończeniu II wojny światowej, kiedy przedstawiciele regionów granicznych spotykali się, aby wspólnie omawiać kwestię znoszenia barier, stworzonych przez istnienie granic. Motywem tych działań było dążenie do podniesienia poziomu życia i zapewnienia trwałego pokoju. Zasadniczy cel współpracy transgranicznej stanowiło zniesienie barier, ograniczeń i innych czynników, które przyczyniają się do oddalania społeczności zamieszkujących regiony graniczne (Suchocka 2000: 46). Chodziło tu także o bariery naturalne możliwe do zlikwidowania poprzez budowanie mostów i tuneli. Niemniej istotne było podniesienie poziomu życia. Społeczności szeregu obszarów granicznych (np. niemiecko-francuskiego, niemiecko-holenderskiego oraz w krajach skandynawskich) doszły bowiem do wniosku, że jeśli zależy im na wyrównaniu standardów i poziomu życia z mieszkańcami z centralnych regionów kraju, powinny one zredukować bądź wyeliminować negatywne zjawiska narzucone niemal naturalnie istnieniem granicy. Wkrótce jednak lokalne administracje zauważyły, że z powodu braku kompetencji prawnych i administracyjnych mogą one osiągnąć tylko połowiczny sukces w obrębie danej społeczności i regionu. W rezultacie zaczęto tworzyć związki wspólnot w zakresie dziedzin wspólnego zainteresowania, które za cel stawiały sobie rozwój współpracy transgranicznej. Od lat 60. do 80. XX wieku prowadziły one konsekwentnie politykę zmierzającą do poprawy sytuacji społeczno-kulturalnej oraz gospodarczej społeczności zamieszkujących obszary graniczne (Perkmann 2003: 253-171).

Współcześnie współpraca transgraniczna prowadzona jest praktycznie na wszystkich wewnętrznych, jak zewnętrznych granicach europejskich (Tomaszewski 2007: 119). Stanowi ona ważny element polityki wewnętrznej i zagranicznej poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Jej głównym zadaniem jest zacieranie istniejących barier w postaci granic politycznych oraz podnoszenie poziomu życia mieszkańców pograniczy i potencjału społeczno-gospodarczego obszaru wchodzącego w skład euroregionów. Taka sytuacja wymaga nowego spojrzenia na stosunki między sąsiadującymi państwami, obejmujące różne formy aktywności, na przykład ochronę środowiska czy kontakty społeczne (Solarz 2009: 9). Wynika to przede wszystkim z faktu, że kontakty transgraniczne obejmują różnorodne płaszczyzny działania. Analiza funkcjonowania pierwszych euroregionów wskazuje, że najczęściej osią ponadgranicznego współdziałania były sprawy związane z tranzytem, przejściami, kontrolą graniczną, ochroną środowiska naturalnego, rozwojem lokalnego przemysłu i usług, wzrostem zatrudnienia, ochroną zdrowia czy też turystyką (Malendowski, Ratajczak 1998: 54-58). Obecnie coraz więcej miejsca poświęca się przepływowi innowacji, wiedzy czy technologii, które stanowią ważną przyczynę powstawania nowych porozumień w postaci miast partnerskich czy euroregionów na przełomie XX i XXI wieku (Pietrzyk 2004: 9-20).

Współpraca transgraniczna w Europie stała się już zjawiskiem powszechnym. Niektóre państwa europejskie są geograficznie niewielkie i niekiedy cały ich obszar znajduje się pod oddziaływaniem pogranicza. Według spisu Rady Europy, w 1995 roku istniało ponad siedemdziesiąt regionów transgranicznych utworzonych między 235 regionami. W taką współpracę zaangażowane były 32 państwa. Z kolei w 2007 roku mamy ponad sto struktur transgranicznych (przykładowo w 2000 roku powstało ich pięć na samych słowackich granicach), a w 2010 – 109 euroregionów. Taką liczbę podaje portal internetowy pierwszej struktury transgranicznej w Europie – EUREGIO (Euregio DE, 2010).

### **Niemieckie doświadczenia w prowadzeniu współpracy transgranicznej**

Niemcy są jednym z nielicznych państw europejskich, mogących poszczycić się bogatymi doświadczeniami w prowadzeniu współpracy ponadgranicznej. To na zachodnim pograniczu powstała pierwsza w pełni sformalizowana struktura transgraniczna w Europie – euroregion EUREGIO, zlokalizowany na granicy niemiecko-holenderskiej

w 1958 roku. Kolejne lata przyniosły zawiązywanie się nowych wspólnot transgranicznych, co w rezultacie prowadziło do tworzenia się następnych euroregionów oraz zwiększało aktywność działania tych jednostek terytorialnych; było polem ważnych doświadczeń, ale zarazem rodziło jakościowo nieznaną dotąd problemy. W latach 1969-1995 na wszystkich odcinkach granicznych Republiki Federalnej Niemiec zawiano następujące porozumienia transgraniczne: na granicy niemiecko-holenderskiej w 1969 roku powstał euroregion Rhein-Waal (Kessler 1999: 8-10), w 1976 roku euroregion Maas-Rhein, w 1977 roku euroregiony Ems-Dollart i Rhein-Maas-Nord oraz na granicy niemiecko-belgijsko-luksembursko-francuskiej Comregion, utworzony w 1989 roku. Na granicy niemiecko-polskiej powstały natomiast euroregiony: w 1991 roku Nysa, w listopadzie 1993 roku Sprewa-Nysa-Bóbr, w grudniu 1993 roku Pro Europa Viadrina, a w 1995 roku Pomerania. Na pograniczu niemiecko-francusko-luksemburskim euroregion Saar-Lor-Lux, działający na podstawie statutu przyjętego w 1989 roku, a także niemiecko-francuski euroregion Pamina, powstały w 1974 roku oraz niemiecko-francusko-szwajcarski euroregion Górnego Renu, zawiązany w 1975 roku. Na pograniczu niemiecko-duńskim działa, począwszy od 1965 roku, Konferenz für Raumentwicklung in Nordwesteuropa (Konferencja ds. Rozwoju Regionalnego Europy Północno-Zachodniej) oraz na pograniczu niemiecko-austriackim i niemiecko-szwajcarskim organizacja współpracy transgranicznej Arge-Alp (od 1990 roku). Na granicy niemiecko-czeskiej funkcjonuje euroregion Egrensis powstały na początku lat 90. XX wieku (Solarz 2009a: 8-9).

138

W celu właściwego funkcjonowania wszystkich euroregionów Rada Europy oraz Unia Europejska opracowały wiele dokumentów prawnych, od których przyjęcia przez dany kraj uzależnia się skuteczne działanie struktur transgranicznych. Pomimo to współpraca euroregionalna napotyka na wiele ograniczeń o charakterze prawno-instytucjonalnym. Jednym z czynników składających się na owe utrudnienia jest brak jednolitego instrumentu prawa międzynarodowego regulującego współpracę transgraniczną. Wszelkie działania są podejmowane w oparciu o umowy zawierane między państwami lub porozumienia dotyczące konkretnych programów, w zależności od woli politycznej zainteresowanych partnerów. Wśród umów wielostronnych i dwustronnych dotyczących współpracy transgranicznej Niemiec na szczególną uwagę zasługują: układ z 2 kwietnia 1951 roku między badeńskim ministrem finansów a francuską administracją o budowie drogowego mostu pomocniczego na Renie między Strasburgiem i Kehl, porozumienie z 5 czerwca 1954 roku między Badenią Wirtem-

bergią a kantonem Thurgau o łowach na Untersee i Renie oraz umowy o utworzeniu poszczególnych struktur transgranicznych, np. umowa z 22 października 1975 roku dotycząca trójstronnej współpracy niemiecko-francusko-szwajcarskiej w regionie Górnego Renu, umowa z 21 września 1993 roku w Gubinie o utworzeniu euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr czy umowa o utworzeniu euroregionu Pro Europa Viadrina z dnia 21 grudnia 1993 roku. W konsekwencji zawartych umów przyjęto szereg ważnych postanowień odnośnie prowadzenia współpracy transgranicznej, jej zasad, źródeł finansowanie, priorytetów oraz kompetencji władz (Solarz 2009b: 66-67).

Obok wsparcia prawno-instytucjonalnego Unia Europejska wspiera współpracę euroregionalną w ramach różnorodnych programów i inicjatyw finansowych. Przede wszystkim wspierano przedsięwzięcia o wymiarze transgranicznym w ramach realizowanych przez państwa członkowskie programów operacyjnych. Dodatkowo były uruchamiane (przez Komisję Europejską) szczególne instrumenty finansowego wsparcia na rzecz regionów – Inicjatywa Wspólnotowa INTERREG funkcjonująca od 1990 roku na terenie państw Wspólnoty, w szczególności sposób wspierająca różnorodne działania, programy i akcje ponadgraniczne czy jeden z komponentów funduszu przedakcesyjnego Phare CBC (Cross border-cooperation). W okresie programowania 2007-2013 współpraca transgraniczna stała się ważnym elementem unijnej polityki spójności. W nowej generacji programów promowanie współpracy ma zapewnić całemu terytorium Europy spójność terytorialną, która posiada różne znaczenie w zależności od historii, kultury oraz sytuacji instytucjonalnej każdego państwa członkowskiego. Celem współpracy transgranicznej w Europie w myśl nowych założeń polityki spójności jest integracja obszarów rozdzielonych granicami państwowymi, stojących w obliczu wspólnych problemów wymagających przyjęcia nowych rozwiązań.

Pierwszą w pełni sformalizowaną strukturą euroregionalną powołaną na analizowanym pograniczu był euroregion EUREGIO, utworzony w 1958 roku w regionie wokół miast Enschede (Holandia) i Gronau (Niemcy). Jest to jeden z pięciu euroregionów zlokalizowanych przy granicy niemiecko-holenderskiej. Nazywany bywa prekursorem euroregionów (Solarz 2009b: 157-172). Powstał w ten sposób, że po obu stronach granicy utworzono bliźniacze organizacje skupiające jednostki samorządu terytorialnego. W Niemczech jest to Wspólnota Komunalna Rheim-Ems, która jest stowarzyszeniem funkcjonującym w oparciu o niemieckie ustawy o gminnych grupach roboczych, z kolei po stronie holenderskiej – dwie wspólnoty komunalne: Twente i Achterhoek. Członkowie euroregionu są osobami prawa pu-



blicznego, posiadają identyczne statuty i regulaminy, na podstawie których działają wspólne organy: Rada (organ uchwałodawczy), Grupa Robocza (realizuje postanowienia Rady) oraz Sekretariat (zajmuje się bieżącymi sprawami administracyjnymi). Obszar współpracy transgranicznej obejmuje tereny pomiędzy rzekami Ren, Ems i Ussel. Łącznie EUREGIO liczy ponad 8 tys. km<sup>2</sup>. Umowa kreuująca euroregion zawierała wyraźny, zasadniczy cel współpracy, jakim było dążenie do osiągnięcia spójności społeczno-ekonomicznej poprzez podejmowanie wspólnych działań w celu równomiernego rozwoju regionu oraz zbliżanie jego mieszkańców i instytucji na obszarach euroregionu. Głównym osiągnięciem współpracy ponadgranicznej było stworzenie nowych miejsc pracy, co skutkowało wyraźną poprawą sytuacji materialnej mieszkańców pogranicza (Perkmann 2007: 253-266; Winsen 2009: 153-161).

W 1969 roku na granicy Niemiec i Holandii doszło do utworzenia euroregionu Rhein-Waal. Jest to organizacja przygranicznej współpracy niemiecko-holenderskiej komunalnych i regionalnych urzędów oraz instytucji. Realizuje ona cel wspierania rozwoju niemiecko-holenderskiego obszaru przygranicznego poprzez inicjowanie i organizowanie współpracy transgranicznej. Umowa o utworzeniu euroregionu podpisana została w 1973 roku pomiędzy władzami samorządów terytorialnych z Niemiec i Holandii i określiła główny cel współpracy, którym stało się dążenie do osiągnięcia spójności społeczno-ekonomicznej oraz promowanie idei jedności europejskiej i pozyskiwanie środków potrzebnych do ich realizacji (Solarz 2009b: 137-138).

140

Lata 70. XX wieku to okres szczególnej intensyfikacji działań transgranicznych na analizowanym pograniczu. Jako pierwszy powstał euroregion Pamina. Obejmuje on Palatynat, Środkowo-Górną Nadrenię i Północną Alzację. Zasadniczym celem współpracy było dążenie do osiągnięcia spójności społeczno-ekonomicznej. W tym kontekście należy zauważyć, że na obszarze euroregionu od początku jego powstania zaznaczało się znaczne zróżnicowanie w infrastrukturze i systemach gospodarczych poszczególnych jego części, dlatego współpraca miała na celu podejmowanie działań zmierzających do polepszenia ochrony środowiska naturalnego, racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych oraz rozwijanie zarówno kontaktów między mieszkańcami obszarów przygranicznych, jak i współpracy instytucjonalnej (Terlou 2008: 103-116).

Kolejnym euroregionem pogranicza niemiecko-holenderskiego jest euroregion Maas-Rhein. Zgodnie z podpisaną w 1976 roku umową jest to wspólnota transgraniczna, której główny cel stanowi wzmocnienie procesów integracji ekonomicznej i politycznej współpracują-

cych z sobą władz samorządów terytorialnych z Niemiec i Holandii oraz wypracowanie i promowanie priorytetów rozwojowych dla obszaru euroregionu i utworzenie wspólnego zintegrowanego regionu społeczno-gospodarczego (Kramsch 2003: 211-235).

Euroregion Ems-Dollart stanowi ciekawy przykład współpracy na pograniczu niemiecko-holenderskim. Obejmuje on tereny leżące na północ od rzek Ren i Ems. Składa się z dwóch części, z których jedna leży w Niemczech, a druga w Holandii. Łącznie ta struktura transgraniczna obejmuje około 11 310 km<sup>2</sup> i stanowi połączenie dwóch holenderskich prowincji oraz niemieckich okręgów (razem to 49 gmin, 15 związków gmin, 12 miast i 4 okręgi). Podobnie jak w przypadku euroregionu EUREGIO zasadniczym celem współpracy ponadgranicznej było dążenie do zrównoważonego rozwoju społeczno-ekonomicznego obszaru, a zwłaszcza podniesienie dobrobytu mieszkańców regionu przygranicznego. Poprzez różnorodne akcje i inwestycje udało się w znacznej mierze usunąć dysproporcje istniejące w poszczególnych częściach wchodzących w skład struktury transgranicznej (Bremen 1992: 197-213).

W podobnym okresie, bo w II połowie lat 70. XX wieku, zawiązał się euroregion Rhein-Maas-Nord. Począwszy od 1978 roku stanowi on dobrowolną kooperację gmin, miast i okręgów oraz izb przemysłowo-handlowych na obszarze niemiecko-holenderskim między Renem a Maas. Priorytetem współpracy euroregionalnej jest zbliżenie do siebie ludności zamieszkującej obszar transgraniczny, wspieranie jej cech wspólnych oraz pomoc w zlikwidowaniu zahamowań granicznych dowolnej natury. Warto podkreślić, że po 30 latach funkcjonowania tej struktury transgranicznej PKB na 1 mieszkańca wzrósł aż o 48%, co niewątpliwie odzwierciedla twierdzenie, że współpraca euroregionalna przyczynia się do spójności i integracji (Solarz 2009b: 138-139).

Szczególnie zacieśnioną i długoletnią współpracę transgraniczną w Europie Zachodniej znaleźć można na obszarze alpejskim, na granicy niemiecko-austriacko-włosko-szwajcarsko-chorwacko-słoweńskiej – w ramach euroregionu Alpen Adria. Wspólnota krajów, regionów, republik i komitetów obszaru wschodnioalpejskiego została powołana do życia 20 listopada 1978 roku w Wenecji. Organizacja obejmuje regiony sześciu państw, a na jej terenie obowiązuje pięć języków urzędowych. Wspólnotę tworzą Bayern, austriackie Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Salzburg (jako obserwator) i Stereimark, po włoskiej stronie Friaul-Julish-Velentien, Lombardia, Bozen-Südtirol i Velentien, szwajcarskie kantony Tessin (ze statusem obserwatora) i byłe republiki jugosłowiańskie – Chorwacja i Słowenia. Wspólnota Alpen Adria ze względu na heterogeniczność swoich członków stanowi szcze-

gólny przypadek współpracy ponad granicami. W momencie założenia obejmowała ona państwa członkowskie pochodzące z zupełnie przeciwnych systemów politycznych i orientacji ideologicznych, które związane były z różnymi blokami gospodarczymi (Wspólnota Europejska, EFTA i Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej) i różniły się od siebie w kwestii ukierunkowania militarnego (Ruch Państw Niezangażowanych, NATO lub Układ Warszawski). Pod koniec zimnej wojny problemy transformacji politycznej i gospodarczej utrudniły współpracę. Skutkowało to ograniczeniem się wspólnoty do wymiany informacji między członkami. Działania sześciu komitetów w dziedzinach: zagospodarowanie przestrzenne i ochrona środowiska, transport, kultura-młodzież-sport, gospodarka i ruch turystyczny są podstawą do autonomicznych decyzji regionów członkowskich lub jako zachęta przekazywane są do rządów centralnych. Raporty dotyczące mniejszości narodowych z 1990 roku należy wymienić jako znaczące osiągnięcie pracy wspólnoty Alpen Adria. Ponadto przedłożone zostały wspólne sprawozdania dotyczące ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego i raporty w zakresie gospodarki wodnej. Wymianie informacji służyły także liczne konferencje organizowane przez Alpen Adria (Solarz 2009b: 144-145).

142

Kolejnym przykładem współpracy transgranicznej w rejonie Alp jest euroregion Arge-Alp czyli Wspólnota Robocza Krajów Alpejskich, która została zapoczątkowana w 1972 roku. W jej skład wchodzi: południowy Tyrol we Włoszech, północny Tyrol w Austrii oraz Górna Bawaria w Niemczech. Południowy Tyrol przez kilkanaście lat był ogniskiem konfliktów na tle narodowościowym. Region ten w przeważającej większości zamieszkały był przez ludność niemieckojęzyczną, przez wieki stanowił integralną część Austrii. W 1938 roku został przyłączony do Włoch, zaś po II wojnie światowej południowy Tyrol pozostał włoski, przy czym uregulowanie kwestii niemieckiej mniejszości w tym regionie nastąpiło dopiero w 1992 roku, kiedy to oba państwa podpisały deklarację o umorzeniu sporu. Południowy Tyrol uzyskał pewną autonomię administracyjną oraz prawo do samodzielnego decydowania o sprawach kulturowych (Gehler 1998: 219-227). Należy podkreślić, że euroregionalna współpraca w ramach Arge-Alp miała kluczowe znaczenie dla osiągnięcia austriacko-włoskiego konsensusu. Głównym celem współpracy w euroregionie jest troska o bezpieczeństwo i rozwój obszaru alpejskiego jako pełnowartościowego dla życia i rekreacji, dbałość o ochronę środowiska, a w szczególności o jego równowagę ekologiczną, zgodność metod gospodarowania przestrzenią i celów planowania, koordynacja planowania i środków

budowy w ruchu ulicznym i torowym przekraczającym granice Alp, w szczególności pod względem opanowania ruchu tranzytowego, zintensyfikowanie współpracy gospodarczej, a przede wszystkim stworzenie nowych miejsc pracy, zabezpieczenie bogatego dziedzictwa kulturowego przy jednoczesnej promocji współczesnej twórczości, ochrony zdrowia i wspierania rodziny. Szczególny nacisk położony jest na wymianę informacji oraz wspieranie kontaktów między mieszkańcami regionów członkowskich. Władze euroregionu starają się również rozwijać poczucie wspólnoty. W tym celu proponowane są imprezy sportowe i kulturalne, jak również programy wymiany młodzieży (Knippenberg, Markusse 1999: 150; Solarz 2009b: 145-146).

Obok wspomnianego euroregionu Arge-Alp duże znaczenie dla ponownego zbliżenia się Francji i Niemiec miał inny euroregion: Saar-Lor-Lux. Przed wiekami Kraj Saary oraz Lotaryngia stanowiły część Cesarstwa Rzymskiego Narodu Niemieckiego. Obecnie Lotaryngia leży po stronie francuskiej, zaś Kraj Saary po niemieckiej. Współpraca euroregionalna rozpoczęła się w 1970 roku w ramach wspólnej niemiecko-francuskiej komisji rządowej, do której rok później przystąpiło księstwo Luksemburg. Euroregion połączył zatem mocno ze sobą związane historycznie regiony, których władze lokalne od początku skupiły się na kooperacji gospodarczej – współpraca Zagłębia Węglowo-Stalowego Kraju Saary i Lotaryngii. Dopiero jednak w 1980 roku współpraca została prawnie sformalizowana, dzięki wymianie pism między ministrami spraw zagranicznych RFN, Francji i Wielkiego Księstwa Luksemburga (Péporté 2010: 214-219). W konsekwencji doprowadziło to do silniejszych kontaktów między, np. administracją regionów państwa biorących udział w tej współpracy w obszarach: planowania przestrzennego, środowiska naturalnego oraz podnoszenia na wyższy poziom gospodarki i wzrostu poziomu życia. Tak więc współpraca transgraniczna prowadzona w ramach Saar-Lor-Lux jest wielopłaszczyznowa, bowiem rozpoczęła się na płaszczyźnie międzyrządowej (w 1971 roku w ramach wspólnej komisji niemiecko-francuskiej), a następnie została przeniesiona na poziom regionalny i lokalny. Stanowi instrument tworzenia i rozbudowy nie tylko stosunków międzynarodowych, lecz także służy bezpośrednim kontaktom międzyludzkim, kształtowaniu relacji społeczno-ekonomicznych oraz wspieraniu demokracji lokalnej (Solarz 2009b: 139-141). Euroregion stanowi przykład bardzo zaawansowanej współpracy ekonomicznej, której efektem jest stworzenie względnie spójnego pod względem gospodarczym i społecznym regionu transgranicznego. Niemcy, Luksemburg

oraz Francja reprezentują jednak zbliżony poziom rozwoju gospodarczego (zob. Dobrowolski, Łata 2001; Żelazny 2002: 126-128).

Z zaprezentowanej charakterystyki niemieckich euroregionów wynika, że współpraca transgraniczna ewoluowała stopniowo, przeobrażając pod względem społecznym i gospodarczym obszar ponadgranicznego współdziałania. Najwięcej euroregionów powstało w latach 70. XX wieku. Znamiennym pozostaje, że dotyczyło to pogranicza niemiecko-holenderskiego, bardzo kluczowego dla integracji europejskiej, głównie z powodu łagodzenia negatywnych skutków minionej wojny. Wraz z rozwojem zmienił się również prawny charakter współpracy oraz jej priorytety.

Powstawanie struktur transgranicznych inicjowane jest przez stowarzyszenia i związki gmin, w których uczestniczą także powiaty, współpracę podejmować mogą również kraje związkowe. Jest to wyrazem samorządności, wspólnoty interesów, wspólnego działania i wspólnej odpowiedzialności za sprawy lokalne (Solarz 2009a: 66-68). Jednak nie zawsze tak było, jako przykład może posłużyć euroregion Saar-Lor-Lux, którego utworzenie związane jest z porozumieniem się rządów, początkowo dwóch, a następnie trzech sąsiadujących ze sobą państw. Nie było następstwem inicjatywy lokalnych czy regionalnych jednostek samorządu terytorialnego. Obecny prawny status euroregionu zdecydowanie różni się od rozwiązań pierwotnych. Stanowi on przykład transgranicznego stowarzyszenia, które grupuje instytucje gminne, stowarzyszenia i związki gmin, dystrykty oraz inne podobne jednostki z Niemiec, Francji i Luksemburga, głównie spółdzielnie, izby, związki przedsiębiorców oraz banki inwestycyjne (Solarz 2009a: 80).

Prowadzona współpraca transgraniczna na analizowanym pograniczu koncentruje się zwłaszcza na poprawie stanu ochrony środowiska, rozwoju gospodarczym i kulturalnym. W tych obszarach funkcjonujące euroregiony mogą poszczycić się licznymi sukcesami jak i porażkami. Przykładowo, w euroregionie Saar-Lor-Lux przy znacznym wsparciu finansowym Unii Europejskiej stworzono trójnarodowy park przemysłowy, na jego terenie powstało wiele nowych miejsc pracy, zaniedbano jednak inwestycje dotyczące infrastruktury miejskiej, ekologii oraz kultury. Wywołało to liczne protesty społeczne. Dzięki Inicjatywie Wspólnotowej INTERREG II podjęto wiele modelowych działań z zakresu ochrony środowiska naturalnego, tj. koncepcja turystyczna *Europejska dolina Mozeli*, której celem jest zwiększenie turystycznej atrakcyjności obszaru, czy w odniesieniu do euroregionu Pamina powstanie w 1993 roku Instytutu na rzecz Współpracy Regionalnej i Integracji Europejskiej (Solarz 2009a: 85-91).

## Podsumowanie

Współpraca transgraniczna jest domeną wielu państw w Europie Zachodniej, jednak to właśnie doświadczenia niemieckie najpełniej pokazują jej znaczenie dla budowy pozytywnych kontaktów międzyludzkich i podnoszenia potencjału społeczno-gospodarczego obszarów wchodzących w skład poszczególnych euroregionów. Poprzez różnorodne działania władzom lokalnym i regionalnym udało się zbliżyć do siebie mieszkańców pograniczy oraz podnieść „jakość” życia na obszarach przygranicznych.

Struktury transgraniczne, zlokalizowane zwłaszcza na pograniczu zachodnim Niemiec, stanowią dobry przykład dla innych tego typu form współdziałania, zwłaszcza w Europie Środkowej i Wschodniej. Poprzez wspieranie różnorodnych działań o charakterze ponadgranicznym, począwszy od inicjowania i podejmowania wielu projektów współpracy, przede wszystkim w dziedzinie gospodarki, ochrony środowiska, bezpieczeństwa, nauki, kultury, turystyki i sportu, władze lokalne i regionalne mogą wpływać zarówno na likwidację negatywnego oddziaływania granic państwowych, będących barierami dla rozwoju współpracy, jak i na zbliżanie społeczności zamieszkujących przeciwne strony granicy. W ten sposób euroregiony przyczyniają się do ułatwiania samorządom i ich mieszkańcom rozwiązywania wspólnych problemów przekraczających granice jednego kraju oraz do tworzenia ponadgranicznych strategii czy programów rozwoju. Tym samym współpraca transgraniczna i euroregiony mają wpływ na integrowanie działań w dziedzinach nauki, oświaty, ochrony środowiska i wielu innych, a przez to sprzyjają rozwojowi stosunków i pogłębiają więzi międzyludzkie.

145

## Bibliografia

- Antoszewski, Andrzej, Herbut, Ryszard (2002), *Leksykon politologii*, Wrocław: Wydawnictwo Atla 2.
- Bremen, Jan (1992), *Seaport development and state boundaries: The Ems-Dollart region and the Scheldt-Antwerp region on Dutch frontiers*, „Ocean&Coastal Management”, 18 (2-4), s. 197-213.
- Dobrowolski, Piotr, Łata, Marcin (2001), *Wielki Region Saar-Lor-Lux: przykład współpracy transgranicznej w Europie*, Wrocław: Wydawnictwo Atla 2.
- Eberhardt, Piotr (1994), *Problematyka tzw. euroregionów na wschodnim pograniczu Polski*, [w:] Piotr Eberhardt, Krzysztof Miros (red.), *Węzłowe problemy współpracy przygranicznej*, Warszawa: Biuletyn PAN. IGiPZ, nr 5, s. 55-73.

- Gajda, Anastazja (2005), *Regiony w prawie wspólnotowym. Prawne problemy udziału regionów polskich w procesach integracyjnych*, Warszawa: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.
- Gehler, Michael (1998), *Wir Tiroler sind nichts Besseres aber etwas Besonderes sind wir schon*, [w:] Robert Kriechbaumer (red.), *Liebe auf den zweiten Blick: Landes- und Österreichbewusstsein nach 1945*, Wien: Böhlau, s. 219-227.,
- Jurek, Jerzy (1996), *Identyfikacja i percepcja barier współpracy transgranicznej w regionie szczyecińskim*, [w:] Jerzy Kitowski (red.), *Problemy regionalnej współpracy transgranicznej*, Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej. Filia w Rzeszowie, s. 418 i nast.
- Jóskowiak, Kazimierz (2008), *Samorząd terytorialny w procesie budowania integracji europejskiej. Polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Kessler, Martin (1999), *Laboratorium europejskiej integracji: euroregiony*, Bonn: Wydawnictwo Inter Nationes.
- Knippenberg, Hans, Markuse, Jan (1999), *Nationalising and denationalising European order regions 1800-2000. Views from geography and history*, Dordrecht: Kluwer Acad. Publ.
- Kramsch, Olivier (2003), *Re-Imagining the "Scalar Fix" of transborder governance: the case of the Maas Rhein Euregio*, [w:] Eiki Berg, Henk van Houtum (red.), *Routing borders between territories, discourses, and practices*, Burlington, VT: Ashgate, s. 211-235.
- Kundera, Jarosław, Szmyt, Władysław (2008), *Leksykon polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Kraków: Oficyna Wolters Kluwer business.
- Malendowski, Włodzimierz, Ratajczak, Małgorzata (1998), *Euroregiony: pierwszy krok do integracji europejskiej*, Wrocław: Wydawnictwo Atla 2.
- Michałowska, Grażyna (1996), *Mały słownik międzynarodowy*, Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Péporté, Pit i in. (2010), *Inventing Luxemburg: representations of the past, space and language from the nineteenth to the twenty-first century*, Leiden-Boston: Brill.
- Perkmann, Markus (2003), *Cross-border regions in Europe: significance and drivers of regional cross-border cooperation*, „European Urban and Regional Studies”, 10 (2), s. 153-171.
- Perkmann, Markus (2007), *Construction of new territorial scales: a framework and case study of the EUREGIO cross-border region*, „Regional Studies”, 41 (2), s. 253-266.
- Pietrzyk, Irena (2004), *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*, [w:] Aleksandra Jewtuchowicz (red.), *Wiedza, innowacyjność a rozwój regionów*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, s. 9-20.
- Praktyczny przewodnik współpracy transgranicznej* (1997), Warszawa: Wydawnictwo Perspektywy Press.
- Salmonowicz, Henryk (1999), *Determinanty współpracy i integracji gospodarczej regionów przygranicznych*, Szczecin: Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Solarz, Piotr (2009a), *Euroregiony pogranicza niemiecko-francuskiego i niemiecko-polskiego w procesie integracji europejskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Wizja Press&IT.
- Solarz, Piotr (2009b), *Współpraca transgraniczna jako czynnik procesu integracji europejskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Wizja Press&IT.

- Suchocka, Renata (2000), *Rola euroregionów w procesach kształtowania tożsamości narodowej i ponadnarodowej*, [w:] Włodzimierz Malendowski, Marian Szczepaniak (red.), *Euroregiony. Mosty bez granic*, Warszawa: Wydawnictwo Elipsa, s. 46 i nast.
- Terlouw, Kees (2008), *The discrepancy in PAMINA between the European image of a cross-border region and cross-border behaviour*, „GeoJournal”, 73 (2), s. 103-116.
- Tomaszewski, Krzysztof (2007), *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Kraków: Oficyna Wolters Kluwer business.
- Według portalu [www.euregio.nrw.de/links.html](http://www.euregio.nrw.de/links.html).
- Winsen, Bart (2009), *Political cooperation in EUREGIO: democratic dimensions in cross-border cooperation*, „European View”, 8 (1), s. 153-161.
- Żelazny, Walter (2002), *Wielki Euroregion Saar-Lor-Lux-Nadrenia/Palatynat-Walonia jako przestrzeń europejskiego dobrobytu w trakcie poszukiwań swej tożsamości stabilizującej europejski pokój*, [w:] Zbigniew Kurcz (red.), *Wybrane problemy życia społecznego na pograniczach*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 126-128



**Sabina Sanetra-Półgrabi** (born in 1981), is a graduate of political science at Pedagogical University of Cracow and is currently a doctoral student at the Faculty of Liberal Arts of Pedagogical University. She acquired her bachelor's degree studies in the field of Slavonic Languages and Culture specializing in the Slovakian language at Jagiellonian University in Cracow. She is interested in issues of cross-border cooperation and the issue of regional and local self-government. She is in the course of preparing a PHD dissertation entitled "The Functioning of Euroregions and Local Communities Integration in the Polish Southern Border in post 1993 (This work is a comparative analysis of three euroregions: Cieszyn, Silesia, the Beskidy and Tatras Mountains).

147

## Abstract

### *German experience in conducting cross-border cooperation*

This article presents German experience in creating Euroregions especially those located on the Western borders. The aim is to supplement certain gaps in the analyses and studies of Euroregions located on the borders that have been hardly described in specialist publications so far (most of the publications focus on the analysis of Polish-German euroregions). The article provides a description of individual Euroregions, their objectives, achievements and conclusions that result from this cooperation for Polish Euroregions and particularly local authorities. Its point of departure are the issues concerning the definition of the key words used in the article, i.e. euro-region, cross border cooperation and the idea of cross-border cooperation in Europe.



## Keywords

Cross-border cooperation, Euroregion, EUREGIO.



**Sabina Sanetra-Półgrabi** (geb.1981), Absolventin des Lizentiatstudiums: Sprachen und Kultur der Slawen an der Jagiellonen Universität Krakau, der Politologie an der Pädagogischen Universität in Krakau (MA) und an der Geisteswissenschaftlichen Fakultät der Pädagogischen Universität Krakau (Promotionsstudiengang). Hauptforschungsinteressen liegen auf der Problematik der grenzübergreifenden Zusammenarbeit sowie der regionalen und lokalen Raumentwicklung. Disserationsprojekt: die Funktionierung der Euroregionen und die Integration der lokalen Gemeinschaft im südlichen Grenzgebiet Polens nach 1993 (eine vergleichende Analyse von drei Euroregionen: Techener Schlesien, Beskiden und Tatra).

## Abstrakt

148

### *Deutsche Erfahrungen bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit*

Der Artikel schildert bundesdeutsche Erfahrungen im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die sich in Form des Euroregions etabliert hat. Im Fockus der Autorin stehen die entlang der deutschen Westgrenze liegenden Euroregionen..Somit widmet sich die Studie dem Thema, das in der polnischen Fachliteratur weniger Beachtung findet, weil diese sich überwiegend auf die Problematik der deutsch-polnischen Euroregionen konzentriert. Der Artikel geht von der Definition der Schlüsselbegriffe: des Euroregions, der grenzübergreifenden Zusammenarbeit und der Idee der granznahen Zusammenarbeit im Nachkriegseuropa aus, um später die einzelnen Euroregionen mit deutscher Beteiligung zu charakterisieren, und schließlich die aus dieser bewahrten Form der transeuropäischen Zusammenarbeit gezogenen Schlüsse als Anregungen für die polnischen Euroregionen aufzulisten.

## Schlüsselwörter

grenzübergreifende Zusammenarbeit, Euroregion, EUREGIO.