

Zeitschrift: Regio Basiliensis : Basler Zeitschrift für Geographie

Herausgeber: Geographisch-Ethnologische Gesellschaft Basel ; Geographisches Institut der Universität Basel

Band: 22 (1981)

Heft: 2-3

Artikel: Bedeutende Initiativen des Europarats zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Autor: Malchus, Viktor Freiherr von

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1088849>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 15.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Bedeutende Initiativen des Europarates zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

VIKTOR FREIHERR VON MALCHUS

1 Allgemeine Zielsetzung und Arbeitsweise des Europarates

Die Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit ist ein wichtiges Anliegen des Europarates. Er wurde im Jahre 1949 unter der *obersten Zielsetzung* gegründet: «Eine grössere Einheit zwischen seinen Mitgliedern zu schaffen zum Zwecke der Wahrung und Verwirklichung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe sind, und zur Förderung ihres wirtschaftlichen und sozialen Fortschrittes¹. Dieses Ziel soll über die Organe des Europarates, die Parlamentarische Versammlung, das Ministerkomitee und das Generalsekretariat erreicht werden, die mit ihren Ausschüssen, Ministerkonferenzen und technischen Komitees (Abb. 1) über gemeinsame Interessen beraten, Abkommen schliessen und Strategien für ein gemeinsames Vorgehen auf praktisch allen Gebieten, so auch in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und in der Raumordnung entwickeln sollen².

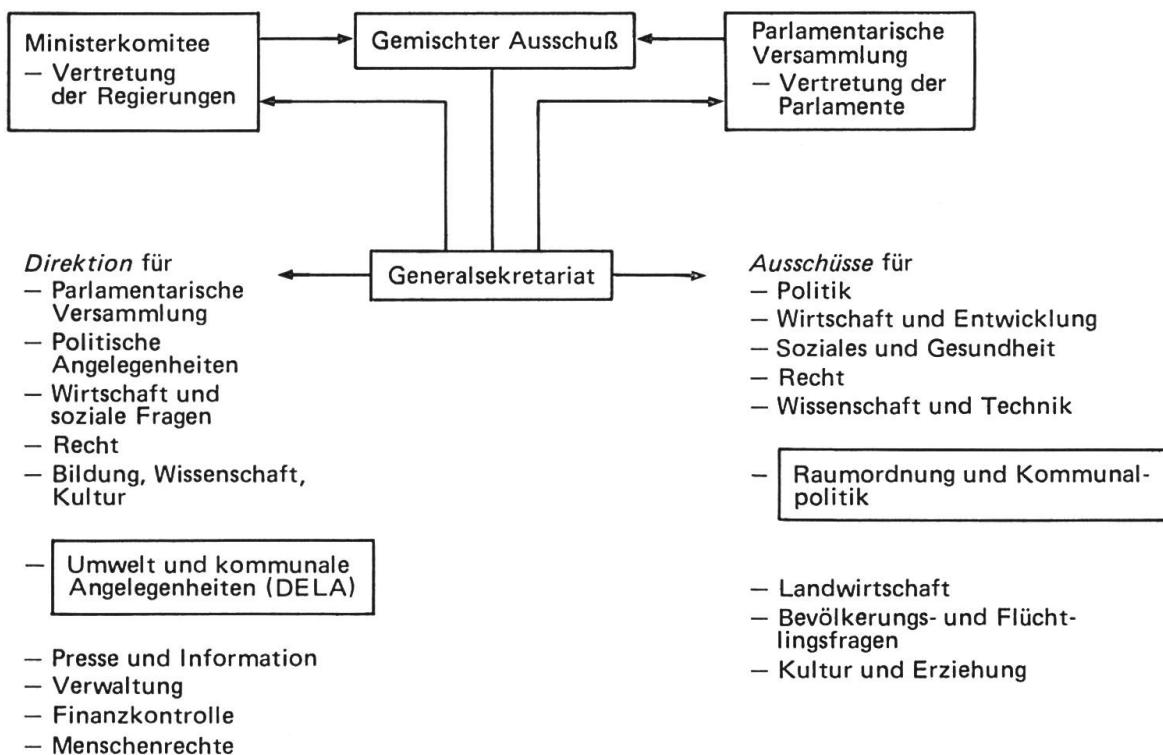
Der Europarat hat seit Beginn seiner Tätigkeit im Jahre 1949 erkannt, dass man ein «Vereintes Europa» nur von Grund an aufbauen kann und muss «aus dem Boden des Volkes heraus». Ein Oberbau allein – nur auf Regierungsebene – würde keine Stabilität haben und nichts als ein «Schloss in den Wolken» bedeuten³, weil Europa sich aus einer Vielzahl unterschiedlicher Gemeinden, Regionen und Bevölkerungsgruppen zusammensetzt.

Um Zielsetzungen des Europarates in bestmöglicher Art und Weise zu verwirklichen und um der Sache der europäischen Integration und Einheit die zu ihrer Verwirklichung erforderliche *öffentliche Zustimmung* zu sichern, bedurfte es von Anbeginn an der Zusammenarbeit des Europarates mit den Regionen und Gemeinden.

Warum nun sind die Grenzen ein besonderes Problem für die Gemeinden und Regionen? Staatliche Grenzen – «die Narben der Geschichte» – sind für die meisten an den Grenzen liegenden Gebiete, Regionen und Gemeinden nach wie vor ein ernsthaftes Hindernis für grenzüberschreitende Zusammenarbeit und für ihren harmonischen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Fortschritt und für eine intakte Umwelt. Es sind aber nicht nur Grenzen, die ein Hindernis für eine gemeinsame Entwicklung der an den Grenzen liegenden Gebiete sind, sondern es sind vor allem die Folgen, die diese Grenzen in den letzten Jahrhunderten und

Dr. Viktor Freiherr von Malchus, ILS, Königswall 38–40, Postfach 1211, D–4600 Dortmund 1

Abb. 1: Organe des Europarates (Council of Europe) – Stand 1980



Quelle: Mudrich, G.: Artikel «Internationale Organisationen, in: Daten zur Raumplanung, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Teil A, Kap. A II 1.2 (4), Hannover 1981

Jahrzehnten hinsichtlich der Ausformung der Rechts- und Verwaltungssysteme, der Entwicklungen der Wirtschaft und vor allem der Kultur beiderseits der Grenzen bewirkt haben.

Die Grenzgebiete bedürfen deshalb auch weiterhin besonderer Aufmerksamkeit und Hilfe zur Überwindung ihrer spezifischen Probleme. Wichtigstes Mittel zur Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit ist die grenzüberschreitende Raumordnung und die raumordnerisch koordinierte Entwicklungsplanung für alle Fachbereiche auf staatlicher, regionaler und gemeindlicher Ebene. Sie erhält künftig auf regionaler Ebene ganz besondere Bedeutung. Auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit vieler politischer und gesellschaftlicher Gruppierungen ist von zentraler Bedeutung für die europäische Integration, für die Schaffung eines europäischen Bewusstseins und damit für die europäische Politik. Die *Zusammenarbeit der 21 Mitgliederstaaten des Europarates* und der *Gebietskörperschaften* erfolgt deshalb auf verschiedenen Ebenen: der parlamentarischen, der regionalen und lokalen, der zwischenstaatlichen und ministeriellen Ebene⁴. Auf der *parlamentarischen Ebene* ist es die Parlamentarische Versammlung des Europarates (früher: Beratende Versammlung), die sich seit Anbeginn der 60er Jahre der Probleme der Grenzregionen angenommen hat, die schon 1966 eine europäische Konvention für grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gebiets-

körperschaften vorgeschlagen hat, die 1972 und 1975 zwei grosse Symposien für Europäische Grenzregionen veranstaltete und die 1983 ein weiteres Symposium durchzuführen beabsichtigt.

Auf der *Ebene der regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften* ist es die Europakonferenz der Gemeinden und Regionen, die ihr Sekretariat in der Generaldirektion des Europarates in der Direktion für kommunale Angelegenheiten hat, auf der in regelmässigen Abständen die gewählten Vertreter der europäischen Regionen und lokalen Gebietskörperschaften zusammenkommen und sich bei dieser Gelegenheit und auch auf besonderen Tagungen mit den Problemen der Grenzregionen und der Raumordnung befasst haben. Die Europakonferenz hat grossen Einfluss auf die parlamentarische Ebene des Europarates ausgeübt, erst kürzlich wieder durch eine Konferenz mit einschlägiger Themenstellung im Jahre 1980.

Auf der *zwischenstaatlichen, ministeriellen Ebene* hat sich die *Europäische Raumordnungsministerkonferenz* seit ihrer Gründung im Jahre 1970 mit den Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beschäftigt und u.a. wichtige Ziele für diese Kooperation aufgestellt und den Regierungen der Mitgliedstaaten zur Durchführung empfohlen. Die für die Gebietskörperschaften zuständige *Europäische Konferenz der Innenminister* hat sich von 1975 bis 1980 um die Rahmenkonvention für grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften bemüht und damit Erfolg gehabt. Beide Ministerkonferenzen bedienen sich zur Vorbereitung ihrer Arbeiten vieler technischer Ausschüsse (Abb. 1).

Alle drei Ebenen haben sich vor allem in den letzten zwei Jahrzehnten intensiv um die Darstellung der Probleme in den Grenzgebieten bemüht und Massnahmen zur Förderung und Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vorgeschlagen. Bedeutsam ist dabei, dass die starke Mitwirkung der Gemeinden und Regionen im Europarat möglich wurde, obwohl die regionale und kommunale Ebene kein Organ des Europarates ist. Überwiegend, aber nicht ausschliesslich, wurde die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Zusammenhang mit der Raumplanung gesehen.

2 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf dem Hintergrund der Bemühungen um eine europäische Raumordnungspolitik

Als der Europarat 1952 einen «Ausschuss für Kommunalfragen» und 1957 eine «*Europäische Gemeindekonferenz*» ins Leben rief, um die europäische Idee über die Behörden in den Gebietskörperschaften zu verbreiten und für den regionalen und kommunalen Bereich zu wirken, wurde von diesen Institutionen alsbald die Problematik einer europäischen Raumordnung aufgeworfen. Bereits 1958 forderten der Ausschuss für Kommunalfragen und die Europäische Gemeindekonferenz zur Untersuchung europäischer Raumordnungsfragen auf. Auch die Beratende Versammlung wies bereits 1961 auf das Erfordernis einer europäischen Raumordnung hin.

Verschiedenen Vorschlägen der Europäischen Gemeindekonferenz folgend, wurde durch die Resolution 289 (1964) von der Beratenden Versammlung beschlossen, «eine gründliche Studie über die Verwirklichung einer europäischen Raumordnungspolitik zu erstellen». Eine *Arbeitsgruppe* wurde damit beauftragt, «unter Berücksichtigung der von der Europäischen Kommunalkonferenz ausgearbeiteten Vorschläge die Möglichkeiten einer europäischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung zu prüfen»⁵.

In der Überzeugung, dass die Zusammenarbeit der kommunalen Gebietskörperschaften verschiedener Staaten und Länder in vielen Grenzgebieten nötig und wünschenswert ist – dies ist eine Erfahrung, die jeder im Grenzgebiet lebende Kommunalpolitiker täglich macht – hat die Beratende Versammlung des Europarates auch im Jahre 1964 die Initiative ergriffen und ihren Ausschuss für Kommunalfragen, der seit 1968 «Ausschuss für Raumordnung und Kommunalfragen» heisst, angewiesen, die *Zweckmässigkeit* und gegebenenfalls die *Modalitäten grenzüberschreitender Zusammenarbeit* von Gebietskörperschaften verschiedener Mitgliedsstaaten des Europarates zu prüfen⁶.

Im gleichen Jahr 1964 konnte der «Ausschuss für Kommunalfragen» auch Kenntnis von einem Referat nehmen, das der deutsche Bundesminister *P. Lücke* vor dem VII. Europäischen Gemeindetag in Rom gehalten und darin vor allem auf drei wichtige Prinzipien hingewiesen hatte⁷:

- in den Gebieten beiderseits nationalstaatlicher Grenzen soll alles vermieden werden, was die Entwicklung des Nachbargebietes jenseits der Grenze beeinträchtigen kann (Nichtbeeinträchtigung);
- die beiderseits der Grenze getroffenen raumordnungspolitischen Massnahmen sollten aufeinander abgestimmt und zum Vorteil für die gesamte Grenzregion nutzbar gemacht werden (gegenseitige Abstimmung);
- für die Aktivierung der europäischen Zusammenarbeit auf dem Gebiete der Raumordnung sollte als ständige Institution eine «Konferenz der Europäischen Raumordnungsminister» ins Leben gerufen werden (Einrichtung der CEMAT).

Auf dem Hintergrund dieser Initiativen erschien 1966/67 die auf Weisung der Beratenden Versammlung angefertigte Studie: «Raumordnung – ein europäisches Problem»⁵. Auf der Grundlage dieses *parlamentarischen Berichts*, der die generellen Möglichkeiten der Raumordnung in Europa betrachtete, die Raumordnung in den Mitgliedsstaaten des Europarates auf örtlicher, regionaler und nationaler Ebene und im grenzüberschreitenden Bereich analysierte und Begründungen und Ziele für eine künftige europäische Raumordnung lieferte, gab die Beratende Versammlung des Europarates die Empfehlung 525 (1968) ab, in der allgemeine *Grundsätze und Ziele für eine europäische Raumordnungspolitik* und damit auch für die *grenzüberschreitende Zusammenarbeit* aufgestellt wurden⁸. Diese allgemeinen Grundsätze sollten künftig gewährleisten, «dass für die Menschen und ihre Gemeinwesen die bestmöglichen materiellen und geistigen Lebensbedingungen in einer angenehmen Umwelt geschaffen werden, welche der freien Entfaltung der Persönlichkeit förderlich ist»⁹.

Etwa gleichzeitig mit der Erarbeitung der Raumordnungsstudie wurde vom «Ausschuss für Kommunalfragen», unter Mitarbeit und unter Anhörung vieler

Sachverständiger, ein *Konventionsentwurf zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften* erarbeitet. Dieser Bericht, in dem die Zweckmässigkeit und Notwendigkeit einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit empfohlen und die Regierungen gebeten werden, die interkommunale Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg zu billigen und soweit erforderlich dafür die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, wurde 1966 vorgelegt. Er machte die Parlamentarische Versammlung mit der Situation der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa vertraut und empfahl die Annahme einer *europäischen Konvention* für grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften, um den gegenwärtigen Schwierigkeiten und Problemen zu begegnen¹⁰. Bedauerlicherweise wurde der von der Beratenden Versammlung mit der Empfehlung 470 (1966) vorgelegte Bericht vom *Ministerkomitee abgelehnt* und 1969 endgültig verworfen. Entscheidend für diese negative Entscheidung waren vor allem von einigen Mitgliedstaaten vorgetragene verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine Konvention von so entscheidender Tragweite. Für den «Ausschuss für Raumordnung und Kommunalwesen» war dies ein gewaltiger Rückschlag.

3 Verbesserung der Information über grenzüberschreitende Zusammenarbeit durch Anhörung von Sachverständigen im Rahmen der Symposien Europäischer Grenzregionen 1971 und 1975

Die Parlamentarier im «Ausschuss für Raumordnung und Kommunalwesen» gaben dennoch nicht auf. Sie entwickelten in den nächsten Jahren eine Strategie, um aus der Sackgasse herauszukommen. Dabei ging man auf zwei Wegen vor¹¹:

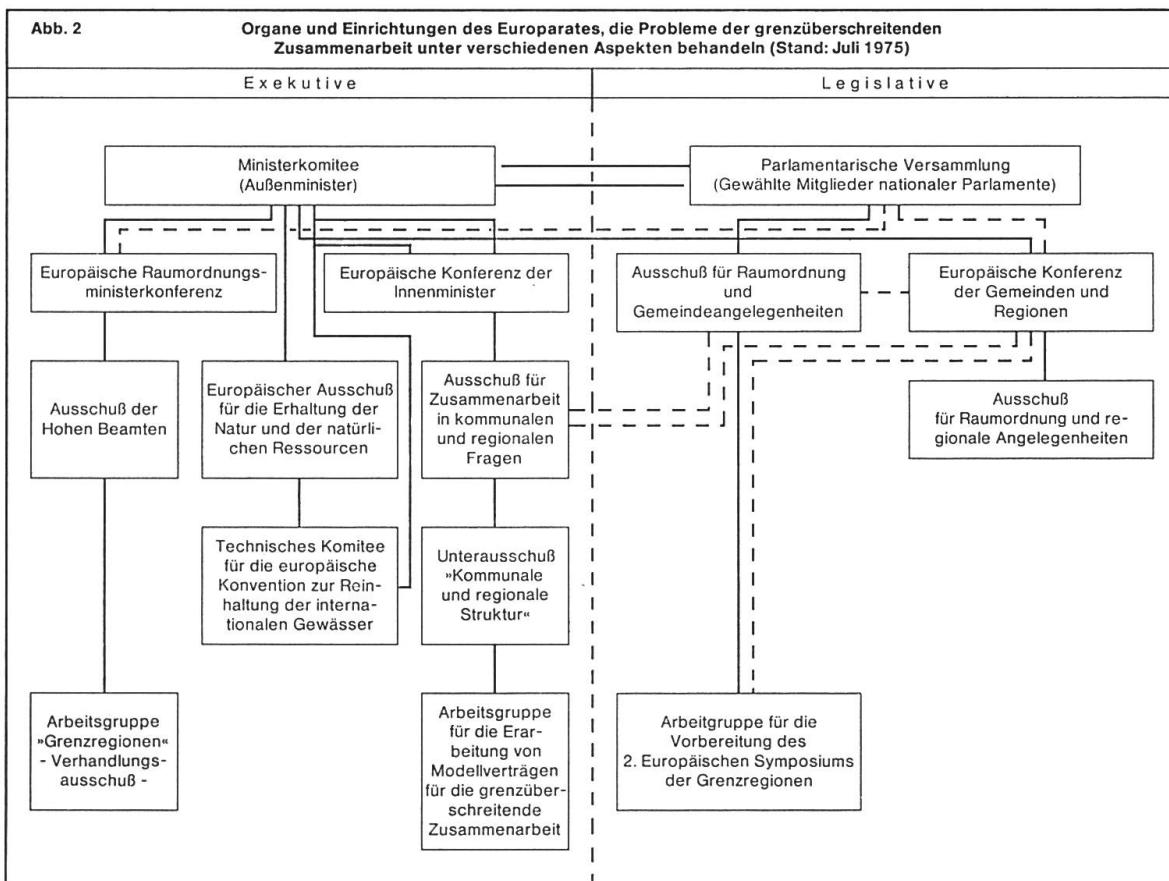
- einerseits durch eine *Aktion zur Sensibilisierung der Regierungen* mittels Unterrichtung der Regierungen mit Hilfe parlamentarischer Anfragen, um die Haltung der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Frage der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit kennenzulernen und
- andererseits beschloss man, die Parlamentarische Versammlung erneut über das *Problem der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu unterrichten*.

Das Ergebnis des parlamentarischen Anfragefeldzuges bei den Regierungen der Mitgliedstaaten gab erste günstige Reaktionen und liess den Ausschuss hoffen (Dok. 2838). Der Bericht an die Parlamentarische Versammlung (Dok. 2876) führte zu der Entschliessung 472 (1971), nach der für das Jahr 1972 die Durchführung eines *europäischen Symposiums über Grenzregionen* in Strasbourg beschlossen wurde mit den Zielen:

- die für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den Grenzregionen und Grenzkommunen zuständigen gewählten Vertreter, die Fachexperten und die besonders interessierten Parlamentarier zu unterrichten und zu konsultieren und
- ein gewisses Solidaritätsgefühl innerhalb der Grenzregionen selbst zu wecken.

Auf dem Symposium, zu dem die Parlamentarische Versammlung gemeinsam mit der Europäischen Konferenz der Gemeinden und Regionen eingeladen hatte,

wurde ein ausführlicher Bericht über die «Zusammenarbeit europäischer Grenzgebiete» vorgelegt¹², und es wurden die wichtigsten Ebenen, Methoden und Formen grenzüberschreitender Kooperation analysiert und diskutiert. In einer Schlusserklärung konnten eine Vielzahl von Empfehlungen zur Förderung grenzüberschreitender Kooperation ausgesprochen werden¹³, wobei u.a. die Abhaltung eines weiteren Symposiums beschlossen wurde. Die Art und Weise der Behandlung grenzüberschreitender Zusammenarbeit in den Organen und Institutionen des Europarates zwischen den beiden Symposien zeigt Abb. 2.



1973 wurden die Ergebnisse des ersten Symposiums auf der Grundlage des Ahrens-Berichts von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates diskutiert (Dok. 3228). Der Ausschuss für Raumordnung und Kommunalwesen wurde daraufhin durch die Empfehlung 693 (1973) und die Resolution 333 beauftragt, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiterhin zu fördern und 1975 ein zweites Symposium über Grenzregionen durchzuführen.

Dieses zweite *Symposium* (in Innsbruck) brachte wiederum einen generellen Bericht über die Zusammenarbeit europäischer Grenzgebiete und deren Fortschritte¹⁴ und u. a. weitere Berichte über grenzüberschreitende Raumplanung, Umweltschutzmassnahmen und Grenzpendlerfragen. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieses zweiten Symposiums legte der Abgeordnete Ahrens der Par-

lamentarischen Versammlung des Europarates, die sich seit 1973 nicht mehr mit diesen Fragen befasst hatte, einen neuen Bericht (Dok. 3807) und die Empfehlung 784 u. a. mit folgenden wichtigen Beschlussvorschlägen vor¹⁵:

- nunmehr unverzüglich ein *Informationsbüro* über Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den Grenzgebieten beim Europarat einzurichten;
- die Zusammenarbeit innerhalb der Grenzkommissionen nach dem *Subsidiaritätsprinzip* zu organisieren, wonach die Entscheidungen der Regierungen, der Regionen und der Gemeinden weitgehend jeweils nur auf der sie betreffenden Ebene getroffen werden;
- nach wie vor auf die Ausgestaltung und Verabschiedung einer *Rahmenkonvention* für grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften zu drängen.

Die beiden Symposien von Strasbourg und Innsbruck haben eine Vielzahl erkennbarer Wirkungen gehabt, von denen nur einige wenige hervorgehoben werden sollen:

- Die *Parlamentarier* und *Regierungsvertreter* aller Mitgliedsstaaten wurden durch die Symposien auf die *Problematik der Grenzgebiete* hingewiesen;
- die *Vertreter der Gebietskörperschaften* konnten ihre *Sorgen* auf den Symposien artikulieren und verbreiten; sie haben darüber hinaus eine ganze Reihe regionaler Zusammenkünfte abgehalten, um die Grenzproblematik auszuloten;
- die *Europäischen Raumordnungsministerkonferenzen* haben wichtige *Ziele* und *Forderungen* der Symposien in ihre eigenen Empfehlungen zur Verbesserung der europäischen Raumordnung übernommen;
- die *Europäische Innenministerkonferenz* beschloss bereits im November 1975, die *Rahmenkonvention* erneut auf ihre Tagesordnung zu setzen und einen Konventionsentwurf ausarbeiten zu lassen;
- der *Ausschuss für Raumordnung und Gemeindefragen* hat sich in den letzten Jahren mehrfach mit dem Thema der Grenzregionen befasst, ein *drittes, mehr regionales Symposium* ist für 1983 in Spanien vorgesehen.

4 Wichtige Aktionen der Europäischen Konferenz der Gemeinden und Regionen

Die Europäische Konferenz der Gemeinden und Regionen hat sich von Anfang ihrer Tätigkeit an, d. h. seit 1957, intensiv mit den Fragen der Grenzregionen auseinandergesetzt. Sie hat alle Initiativen der Parlamentarischen Versammlung und des Ausschusses für Raumordnung und Kommunalwesen massgeblich mitunterstützt. Mit ihrer Tätigkeit hat sie wesentliche Akzente für die künftige Behandlung der Fragestellung gesetzt:

- *Grenzregionen* sind die Regionen, in denen die Probleme der europäischen Integration von der Bevölkerung am stärksten empfunden werden, die Kooperation an den Grenzen ist ein *Testfall für die europäische Integration*;
- *Grenzregionen* leiden unter der *Lage an der Grenze*; sie sind dadurch zum Teil in ihren natürlichen Handels- und Verkehrsbeziehungen gehindert, z.T. von ihrem Hinterland abgeschnitten;
- *Grenzregionen und Grenzgemeinden* sind auf die *kommunale Zusammenarbeit* in den Bereichen Versorgung, Planung und Entwicklung mit den Nachbarn auf der anderen Seite der Grenze angewiesen;

- *Grenzgemeinden* müssen direkt mit ihren Nachbarn in Verbindung treten, verhandeln und in örtlichen Angelegenheiten Beschlüsse und Entscheidungen fällen können.

Die Konferenz hat immer wieder versucht, diese *Grundpositionen* auf allen ihren vielfältigen regionalen Tagungen in den Grenzgebieten und auf den europäischen Symposien der Grenzregionen in Strasbourg und in Innsbruck durchzusetzen. Auf der Grundlage dieser Prinzipien hat sich die Europäische Konferenz ständig um Fragen der Raumordnung, des Umweltschutzes und der gemeindlichen Versorgung, wie etwa des Zivil- und Katastrophenschutzes, der öffentlichen Gesundheit und um andere Bereiche bemüht.

Die Konferenz hat zum Beispiel in ihrer Stellungnahme Nr. 17 (1974) über die *Regionalpolitik* der EG sich ausdrücklich mit den peripheren Regionen und den Grenzregionen befasst und für diese Gebiete gefordert, dass sie wegen ihrer abgelegenen Lage und der zumeist unzulänglichen Infrastruktur besonderer Hilfe bedürfen. Immer wieder hat die Konferenz in verschiedenen Berichten und Entschliessungen, so etwa in der «Erklärung von Galway (1976)» *dem Ausbau des Verkehrsnetzes* zum Abbau der Entwicklungunterschiede hohe Priorität eingeräumt. Sie hat dabei herausgestellt, dass die Grenzregionen nicht nur mit ihren Hauptstädten, sondern auch untereinander über gute Verkehrsverbindungen verfügen müssen. In ihrer Resolution 85 (1976) hat sich die Konferenz auch für verstärkte *Rechte der Grenzpendler* eingesetzt.

Intensiv hat sich die Konferenz auch in ihrer Entschliessung Nr. 20 (1976) mit dem Thema «Verhütung der grenzüberschreitenden Verschmutzung und Zusammenarbeit der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften» befasst und dadurch versucht, einen Beitrag zur Lösung der sehr schwerwiegenden Probleme der Meeres-, Fluss- und Luftverschmutzung zu leisten. Sie hat über diese Fragen 1979 in Aachen einen Kongress durchgeführt, auf dem zum Thema *grenzüberschreitender Umweltschutz*:

- *Fallstudien* über die örtliche und regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit;
- *Beispiele zwischenstaatlicher Zusammenarbeit* der Mitgliedsstaaten des Europarates;
- *Ergebnisse* der Tätigkeit der *internationalen Organisationen* und Zukunftsaussichten für die europäische Zusammenarbeit

vorgetragen und diskutiert wurden. In einer Schlusserklärung und in der Resolution 107 (1979) wurden auf die Erfahrungen und Möglichkeiten der *Verhütung grenzüberschreitender Verschmutzung* eingegangen¹⁶. Immer wieder wurde besonders herausgestellt, dass die bestehenden einschlägigen Abkommen zwischen den skandinavischen Staaten beispielhaft sind, weil sie u. a. den Bürgern eines Nachbarstaates das Recht einräumen, ihre möglichen Beschwerden in der gleichen Weise geltend zu machen wie die Staatsangehörigen desjenigen Staates, in dem das die Verschmutzung verursachende Unternehmen seinen Sitz hat.

Von mehreren Expertisen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa, wie etwa die Resolution 90 (1977), soll hier lediglich der letzte Bericht von J. P. Delamuraz hervorgehoben werden, der anhand vieler Beispiele die

Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und die Rolle und Funktion der gewählten Vertreter der Gemeinden und Regionen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa untersucht. Neben vielen Anregungen, die der Bericht bringt, wobei er leider den Faden, der auf den Symposium über Grenzregionen gesponnen wurde, nicht voll aufnimmt, werden besonders drei *Bereiche für künftige Aktivitäten* der Konferenz hervorgehoben¹⁷:

- die *Förderung der Ratifizierung der Rahmenkonvention* für grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften;
- die Notwendigkeit einer *Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit* in den Grenzgebieten, insbesondere unter Förderung durch die gewählten Vertreter dieser Gebiete;
- die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Grenzgemeinden und Grenzregionen einerseits und mit den internationalen Organisationen andererseits durch die *Gründung eines Verbindungsbüros* der regionalpolitischen Organisationen.

In einer Resolution fordert die Europäische Konferenz der Gemeinden und Regionen die verschiedenen Organe und Institutionen des Europarates zu folgenden *Aktionen* auf¹⁷:

- das *Ministerkomitee des Europarates* zur schnellen Ratifizierung und Durchsetzung der Rahmenkonvention, zur Förderung der Zusammenarbeit in den Regionen, insbesondere durch die dort gewählten Vertreter, zur Errichtung einer speziellen Sektion als Clearingstelle von Informationen für die Grenzregionen und zur ständigen Prüfung hinsichtlich der Probleme und Fortschritte in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit;
- die *Europäische Konferenz der Innenminister* zur Unterstützung dieser Initiativen;
- die *Europäische Konferenz der Raumordnungsminister* zur Erstellung einer europäischen Raumordnungscharta und eines Schemas für die künftige Raumordnung in Europa;
- die *Organe der Europäischen Gemeinschaften* zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Sinne der Rahmenkonvention und im Rahmen der nicht quotengebundenen Möglichkeiten des EG-Regionalfonds;
- die *regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften* zur Regelung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Sinne der Rahmenkonvention und zur Einsetzung parlamentarischer Räte aus Abgeordneten beiderseits der Grenze im Hinblick auf eine verstärkte regionale und lokale grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

Darüber hinaus hat die Europäische Konferenz ihren *Ausschuss für Regionalprobleme und Raumordnung* gebeten, für eine weite Verbreitung der 1980 beschlossenen Texte der Rahmenkonvention zu sorgen, innerhalb von drei Jahren einen Bericht über die Anwendung der Rahmenkonvention zu erstellen und für 1983 ein drittes Symposium über europäische Grenzregionen vorzubereiten, auf dem über Fortschritte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf der Grundlage der Rahmenkonvention und über die Lage der Grenzpendler in Europa berichtet werden soll.

Der Inhalt dieser Resolution zeigt deutlich die Arbeits- und Wirkungsweise der Europäischen Konferenz der Gemeinden und Regionen innerhalb des Europarates, die all diejenigen Vorschläge und Themen aufnimmt, z.T. weiterentwickelt und in ihre Resolutionen verarbeitet, die in den letzten Jahren von den verschiedensten Gremien innerhalb des Europarates vorgetragen worden sind.

5 Erarbeitung und Verabschiedung der Rahmenkonvention für grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften

Auf der Grundlage der verschiedenen Aktionen der Europäischen Konferenz der Gemeinden und Regionen und auf dem Hintergrund der Ereignisse der beiden Symposien über Grenzregionen erklärte sich die 1975 gegründete *Europäische Konferenz der Innenminister* im November in Paris bereit, im Jahre 1976 in Athen über einen Konventionsentwurf zu diskutieren. Die Innenministerkonferenz erkannte, dass die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften einen Testfall für die europäische Zusammenarbeit darstellt und war der Meinung, dass eine europäische Rahmenkonvention diese Zusammenarbeit konkretisieren könne.

Die Innenministerkonferenz beauftragte den Ausschuss für die Zusammenarbeit in kommunalen und regionalen Fragen mit der Ausarbeitung eines Entwurfs, der dann 1976 in Athen vorgelegt und mit einigen Änderungen im November angenommen wurde. Auch die europäische Raumordnungsministerkonferenz nahm noch im gleichen Jahr positiv zum Entwurf Stellung, der dann Anfang 1977 vom Ausschuss für die Zusammenarbeit in kommunalen und regionalen Fragen der Parlamentarischen Versammlung (Dok. 3914) erarbeitet und mit der Empfehlung 802 zur endgültigen Verabschiedung vorgelegt wurde.

Nach Anhörung der Vertreter der Grenzregionen und Fachexperten hat das Generalsekretariat des Europarates den Entwurf der Konvention dem Ministerkomitee zugeleitet, das ihn intensiv mit den Regierungen der Mitgliedsländer diskutierte. Im Juni 1979 wurde der überarbeitete Entwurf dem Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung des Europarates zugeleitet (Dok. 4370). Diese hat ihn dann im Oktober 1979 gebilligt.

Danach sah der Konventionsentwurf, an dem seit Mitte der 70er Jahre vom Ministerkomitee gearbeitet wurde, künftig drei Formen der Kooperation über die Grenzen hinweg vor:

- eine Studien- und Koordinierungsgruppe;
- einen Vertrag über Leistungen und Zusammenarbeit;
- eine Vereinigung, ein Syndikat gemeindlicher Körperschaften.

Die erste Kooperationsform stellt lediglich eine lockere Form der Zusammenarbeit dar, die die Beteiligten weniger rechtlich als politisch und moralisch verpflichtet. Die zweite Form hingegen, der Vertrag über die Zusammenarbeit und Leistungen, ist wesentlich konkreter und verlangt bereits bestimmte Leistungen, die auch rechtlich geltend gemacht werden können. Das interkommunale Syndikat ermöglicht als dritte Form darüber hinaus sogar, wichtige Aufgaben gemeinsam zu erfüllen, gemeinsame Vorhaben zu betreiben und gemeinschaftliches Personal anzustellen. Hierbei bilden die beteiligten Gebietskörperschaften eine neue juristische Person, die sich nach dem Recht des Sitzstaates richtet. Wegen möglicher Kollisionen mit dem innerstaatlichen Recht sah der Konventionsentwurf vor, dass die dritte und stärkste Form der Zusammenarbeit über die Gren-

zen hinweg durch Vorbehalte des einen oder des anderen Staates für seine Gebietskörperschaften ausgeschlossen werden konnte.

Sofort nach Vorlage des Entwurfs der Rahmenkonvention durch das Ministerkomitee hat sich der Ausschuss für Raumordnung und Gemeindefragen der Parlamentarischen Versammlung intensiv mit dem Entwurf befasst. In einer ausführlichen Begründung zu seiner Beschlussempfehlung für die Parlamentarische Versammlung, die vom Ausschussvorsitzenden Ahrens am 20. September 1979 vorgelegt und im Oktober 1979 der Parlamentarischen Versammlung vorgetragen wurde (Dok. 4402; AS (31) CR 19), kritisiert er den Konventionsentwurf. In diesen Dokumenten bezeichnete der Ausschuss den Weg, den die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und besonders der Konventionsentwurf seit 1964 durch die verschiedenen Gremien des Europarates genommen hat, und damit alle Bemühungen um die Regelung zur Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften über die Grenzen hinweg, schlicht als eine Tragödie.

Die Initiativen der Parlamentarischen Versammlung seit 1964 waren nach Meinung des Ausschusses lediglich auf zwei allgemein anerkannte Ziele gerichtet:

- auf *Hilfe für die europäischen Bürger*, die von den Nachteilen der alten Staatsgrenzen am unmittelbarsten und schwersten betroffen sind und an den Narben der Vergangenheit am schwersten zu leiden haben;
- an den Grenzen unserer europäischen Staaten sollen *Zeichen und Beispiele für europäische Zusammenarbeit* gesetzt werden, die zeigen sollten, dass die Nationalstaaten durchaus in der Lage sind, aus dem Schatten der Vergangenheit herauszutreten und bislang als unabdingbar geltende eherne Grundsätze der Souveränität im Interesse der an den Grenzen lebenden Menschen aufzugeben.

Beide Ziele sind bisher nach Auffassung des Ausschusses für Raumordnung und kommunale Angelegenheiten nicht erreicht worden. Dennoch bestehen und gelten sie noch heute unverändert fort.

Sehr deutlich wurde vom Ausschuss herausgestellt, dass der vorliegende Konventionsentwurf wegen seiner dürftigen materiellen Ausgestaltung und vor allem wegen der Vorbehaltsklausel hinsichtlich der interkommunalen Syndikate die in ihn gesetzten Erwartungen bei weitem nicht erfüllt. Der Entwurf bleibt zum Beispiel weit hinter einer entsprechenden Konvention der skandinavischen Länder zurück, und die praktische Zusammenarbeit ist an einigen Grenzen bereits weiter vorangeschritten, als die Konvention dies vorsieht. Gleichwohl forderte der Ausschuss für Regionalplanung und der Ausschuss für Raumordnung und kommunale Angelegenheiten die Parlamentarische Versammlung in seiner Beschlussempfehlung auf, alles daranzusetzen, das Ratifizierungsverfahren so schnell wie möglich einzuleiten und zu einem positiven Abschluss zu bringen. In ihrer am 11. Oktober 1979 angenommenen Entschließung sprach sich die Parlamentarische Versammlung des Europarates u.a. für die

- *schnelle Verabschiedung der Rahmenkonvention* durch das Ministerkomitee aus, die möglichst noch im Jahre 1979 erfolgen sollte, und

- sie bat das *Ministerkomitee* dafür zu sorgen, dass ab 1980 die Informationen über die grenzüberschreitenden Kooperationsmöglichkeiten zwischen den Mitgliedsstaaten verbreitet und den kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften die Möglichkeiten der Konvention eröffnet werden.

Anfang Februar 1980 verabschiedete das Ministerkomitee des Europarates das «Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften». Im Mai 1980 wurde der Ratifizierungsprozess eingeleitet (siehe Anhang).

Das vorliegende Abkommen, wie es am 21. Mai 1980 zunächst von der Bundesrepublik Deutschland, Irland, Italien, Luxembourg, Niederlande, Norwegen, Österreich und Schweden unterzeichnet wurde, hat zum Ziel, die grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit, insbesondere auf den Gebieten der Landes-, Regional- und Stadtentwicklung, des Umweltschutzes, der Verbesserung der Infrastruktur, der Dienstleistungen für die Bürger und der gegenseitigen Hilfe in Unglücks- und Katastrophenfällen zu erleichtern. Zu diesem Zweck sieht das Abkommen gegenseitige grenzüberschreitende Abstimmungen mit dem Ziel der Stärkung und Weiterentwicklung der nachbarschaftlichen Beziehungen sowie den Abschluss entsprechender Vereinbarungen vor. Die Grenzen in Europa sollen damit zum Nutzen der Bürger in den Grenzregionen ein wenig durchlässiger werden.

Nach dem Abkommen verpflichten sich die Vertragsparteien insbesondere¹⁸:

- die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften/Behörden zu erleichtern und zu fördern;
- den direkten Kontakt zwischen den Gebietskörperschaften zu ermöglichen;
- den Abschluss von Vereinbarungen entsprechend den Mustern des Europarates zu unterstützen;
- zur Lösung aller rechtlichen, administrativen oder technischen Schwierigkeiten, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit behindern;
- zur umfassenden gegenseitigen Information über die Möglichkeiten zur Durchführung des Abkommens und
- zur Information des Europarates über den Abschluss gegenseitiger Abkommen.

Das Abkommen bedarf der Ratifikation oder Genehmigung und der Vorlage einer entsprechenden Urkunde beim Europarat. Es tritt drei Monate nach Hinterlegung der vierten Urkunde in Kraft, vorausgesetzt, dass mindestens zwei der Staaten, die diese Formalität erfüllen, eine gemeinsame Grenze haben.

Es ist möglich, dass das Abkommen Ende 1981/Anfang 1982 in Kraft treten kann.

Die Ausarbeitung der Rahmenkonvention ist eine moderne europäische Komödie. Der Inhalt der Konvention musste vor seiner Verabschiedung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner gebracht werden. Übriggeblieben ist ein Papier, das dem Europarat nun endlich den offiziellen Einstieg in die Materie ermöglicht. Hoffentlich versteht er es, wie auch die Staaten und Grenzregionen, die darin enthaltenen Chancen zu nutzen.

6 Aktivitäten der Europäischen Raumordnungsministerkonferenz

Auf der Grundlage der Empfehlungen der Europäischen Konferenz der Gemeinden und Regionen und der Empfehlung 525 (1968) der Parlamentarischen Versammlung wurde die *Europäische Konferenz der Raumordnungsminister (CEMAT)* 1970 ins Leben gerufen. Sie tagt im Prinzip alle zwei Jahre und hat inzwischen fünf Konferenzen in Bonn (1970), La Grande Motte (1973), Bari (1976), Wien (1978) und London (1980) durchgeführt. Die sechste Konferenz wird voraussichtlich 1982 in Madrid stattfinden. Hauptaufgabe der Konferenz ist es, Grundlagen zu schaffen sowie die europäische Zusammenarbeit im Bereich der Raumordnung zu organisieren und damit eine ausgewogene Entwicklung der Regionen in Europa zu fördern¹⁹.

Auf ihren Konferenzen hat die CEMAT die Frage der Grenzregionen mehrfach diskutiert und entsprechende Empfehlungen an die Regierungen der Nationalstaaten ausgesprochen. 1970 z.B. richtete die Konferenz an die Regierungen die Forderung, ihre Politik und ihre Massnahmen auf dem Gebiet der Raumordnung in den Grenzregionen unter *Beteiligung der unmittelbar Betroffenen* aufeinander abzustimmen, um die Vorbereitung und zeitliche Verwirklichung von Raumordnungsplänen zu koordinieren. Sie hob weiterhin hervor, dass eine derartige Abstimmung sich auch auf das Aufspüren von Quellen der Verschmutzung erstrecken solle, deren Auswirkungen über die Grenzen hinausgehen, sowie auf die Mittel, mit denen diese Quellen kontrolliert und beseitigt werden können. Weiterhin machte sie auf die notwendige Koordination in den Bereichen Luftverkehr, Straßenverkehrsinfrastruktur, Krankenhausversorgung, bei sonstigen Einrichtungen des Gesundheitswesens und auf die erforderliche Abstimmung der Systeme der zentralen Orte aufmerksam²⁰. Die CEMAT unterstrich auch die *Notwendigkeit einer zeitlichen und räumlichen Abstimmung der diversen Pläne und Massnahmen*, die Auswirkungen auf die Raumordnung in den Grenzgebieten haben.

Auf der zweiten Konferenz 1973 wurde das Thema der Grenzregionen auf der Grundlage eines besonderen Berichts ausführlich behandelt²¹. Insbesondere wurde von den Raumordnungsministern in ihrer Entschliessung Nr. 2 empfohlen:

- die *Vorbereitungen* zur Aufstellung gemeinsamer Programme und Pläne für die Grenzgebiete zu intensivieren;
- *konkrete Aufgaben* für die bilateralen und multilateralen regionalen Grenzkommissionen zu formulieren;
- *Vorschläge* für die Durchführung und Durchsetzung gemeinsamer örtlicher Aktionen zu erarbeiten;
- *neue Initiativen* aufzunehmen im Sinne der Empfehlung 470 (1966) bezüglich des Entwurfs einer *Konvention* über die Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften an den Grenzen;
- beim Europarat ein *Informationsbüro für grenzüberschreitende Zusammenarbeit* einzurichten;
- die *Koordination* der Bemühungen um die Verbesserung grenzüberschreitender Zusammenarbeit zwischen den Organen des Europarates sicherzustellen.

Auf ihren weiteren Konferenzen diskutierten die Minister eine Reihe von Auflagen, die im wesentlichen grundsätzliche Aussagen enthalten, die auch in den

Grenzregionen ihr Anwendungsfeld finden. So haben die Minister z.B. herausgestellt, dass alle planerischen Vorhaben und Entscheidungen öffentlich bekanntzumachen sind, damit sie von der Bevölkerung zur Kenntnis genommen, diskutiert und beurteilt werden können. Sie haben sich ferner dafür ausgesprochen, dass die Planungen so allgemeinverständlich sein sollen, dass die Bürger die Raumordnungsfragen verstehen und akzeptieren können. Auf den weitern Konferenzen wurde die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Zusammenhang mit der Entwicklung von Metropolen und von Magistralen in ländlichen Räumen und in Verbindung mit der Lage der Grenzgebiete in peripheren Regionen gesehen²². Die Minister unterstrichen immer wieder die Bedeutung, die sie der Koordinierung der Raumordnung in den Grenzregionen, insbesondere zwischen den regionalen und den örtlichen Behörden, beimessen. Die Minister beauftragten 1978 ihren Ausschuss der hohen Beamten in Wien, die *Entwicklung auf dem Gebiet der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit* in Europa genau zu verfolgen und daran mitzuarbeiten.

Mitte der 70er Jahre hat die CEMAT eine Vielzahl von Untersuchungen erarbeiten lassen, die sich direkt oder indirekt mit den Problemen der Grenzregionen befassen. So wurde z.B. eine Studie über *die Möglichkeiten zur Harmonisierung grenzüberschreitender Planungen* erarbeitet²³ und in verschiedenen Fachausschüssen mehrfach diskutiert. Weiterhin hat die CEMAT versucht, ein *Raumordnungsschema* für die künftige Raumordnung in Europa zu entwickeln, um aufzuzeigen, wo die europäischen Bürger in Zukunft arbeiten, wohnen und sich erholen können²⁴. All diese vorbereitenden Arbeiten münden ein in die auf der vierten Europäischen Raumordnungsministerkonferenz 1978 in Wien vorgetragene Anregung von Erstellung einer europäischen *Charta für Raumordnung*. Im Europarat gibt es dafür auf andern Gebieten, wie z.B. in der Sozialcharta, eine ganze Reihe Vorbilder.

Adressaten einer *Charta der europäischen Raumordnung* sollen die nationalen Regierungen Europas, die zuständigen nationalen Ministerien, internationalen Behörden, Institutionen und Verbände, das europäische Parlament und die dort vertretenen politischen Parteien, die regionalen Regierungen, die Verwaltungen und Institutionen sein. Sie alle könnten neben dem «Rahmenabkommen für grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften» aus einer derartigen Charta für Raumordnung die Legitimation zum gemeinsamen Handeln über nationale Grenzen hinweg ableiten.

Die Charta soll wesentliche *Grundsätze, Ziele und Durchführungs vorschriften* für eine europäische Raumordnungspolitik enthalten. Die Konferenz muss sich dabei auf ein konsensfähiges Leitbild zur angestrebten Raumentwicklung in Europa einigen. Die fünfte Europäische Raumordnungsministerkonferenz in London hat bereits gezeigt, dass über den ersten Entwurf einer derartigen Raumordnungscharta zwischen den Mitgliedsstaaten des Europarates grosse Meinungsverschiedenheiten bestehen. Die einen wollen eine kurze Charta, die nur die wesentlichen Grundlagen und Ziele der Raumordnung in knapper Form darstellt. Eine grosse Zahl anderer Mitgliedsländer möchte eine ausführliche Raumordnungscharta, die die Leitbilder und allgemeinen Zielsetzungen weitergehend

konkretisiert. Wie bei so vielen anderen gemeinsamen Vereinbarungen des Europarates wird man sich auch beim Entwurf einer europäischen Raumordnungscharta auf kleinsten gemeinsamen Nenner zwischen den beiden extremen Auffassungen einigen²⁵.

Im ersten offiziellen *Entwurf der Raumordnungscharta* heisst es für die *Grenzregionen*, dass diese mehr als alle anderen Regionen eine Politik der Koordination zwischen den Staaten erfordern, um die Lebensbedingungen denen des übrigen Landes anzugeleichen. Das Ziel einer derartigen Politik soll es sein, die Grenzen zu öffnen, grenzüberschreitende Konsultationen und Zusammenarbeit einzurichten und eine gemeinsame Nutzung von Einrichtungen zu erreichen. Es ist beabsichtigt, dass die Staaten direkte Kontakte zwischen den betroffenen Regionen und Orten gemäss dem europäischen Rahmenabkommen über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen der Staaten ermöglichen und damit zunehmend enge Kontakte zwischen den betroffenen Bevölkerungsgruppen fördern.

Über den *Umfang und Inhalt der Charta* der europäischen Raumordnung wird es sicherlich noch lange und intensive Diskussionen geben. Es bleibt zu hoffen und zu wünschen, dass die europäische Raumordnungscharta im Zuge der Abstimmungsprozeduren nicht einem zu grossen Abmagerungsprozess unterworfen wird.

Betrachtet man abschliessend die Ergebnisse all dieser Konferenzen und Verhandlungen der europäischen Raumordnungsministerkonferenz, so kann und muss man sagen, dass sie die meisten Vorstellungen und Initiativen zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aufgenommen hat, die im Rahmen der übrigen Gremien des Europarates entwickelt worden sind. Es ist beachtenswert, wie stark die Vorstellungen und Vorschläge der Grenzregionen selbst in all diese Arbeiten und Empfehlungen des Europarates eingeflossen sind. Es bleibt zu hoffen und zu wünschen, dass die Regierungen der Nationalstaaten, die Regionen und Gemeinden diese Empfehlungen aufnehmen und in nicht allzu ferner Zukunft durchsetzen. Bis dahin wird aber noch ein weiter und steiniger Weg zu begehen sein.

7 Ausblick auf zukünftige Initiativen

Wie aufgezeigt werden konnte, haben die Organe und Institutionen des Europarates in den letzten beiden Jahrzehnten in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit viel getan, Rückschläge erlitten und Erfolge verzeichnen können.

An vielen Grenzen sind bilaterale oder trilaterale grenzüberschreitende Raumordnungskommissionen entstanden; viele Grenzregionen und Grenzgemeinden haben sich zur Kooperation in den verschiedensten Formen zusammengefunden. Auch die Grenzregionen selbst haben untereinander in der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) eine gemeinsame Zusammenarbeitsform gefunden, um ihre Interessen auch gegenüber dem Europarat durchzusetzen²⁶. Eine Vielzahl dieser Initiativen und Entwicklungen gehen auf Empfehlungen des

Europarates zurück, einige haben aber auch dem Europarat entscheidende Impulse gegeben, so z.B. die Symposien der Grenzregionen. Auf jeden Fall kann man feststellen, dass die Arbeit aller Gremien des Europarates sich bisher schon segensreich auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an den meisten Grenzen in Europa ausgewirkt hat. Vieles bleibt aber noch zu tun.

Es wäre sicher wünschenswert und zweckmäßig, wenn der Europarat

- für eine *schnelle Ratifizierung des europäischen Rahmenabkommens* für die Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften sorgen würde und in nicht allzu ferner Zukunft untersuchte, ob und inwieweit dieses Abkommen in die Wirklichkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit umgesetzt wird;
- innerhalb seines Generalsekretariats ein «*Internationales Büro für grenzüberschreitende Zusammenarbeit*» einrichten würde, um die Durchführung des Rahmenabkommens zu kontrollieren, die Grenzregionen einerseits untereinander und andererseits die Grenzregionen und die Gremien des Europarates über das Geschehen in den Grenzregionen zu unterrichten sowie in regelmässigen Abständen regionale und gesamteuropäische Konferenzen über Grenzregionen zu organisieren;
- alsbald eine «*Europäische Raumordnungscharta*» verabschiedete, die eine geeignete Grundlage für eine verbesserte Zusammenarbeit auf dem Gebiet der europäischen Raumordnung sein könnte, zum Nutzen auch der Grenzgebiete;
- weitere *Beiträge zur Rechtsharmonisierung* zwischen den Mitgliedsstaaten leisten könnte, die auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wesentlich erleichtern und normalisieren würden²⁷ und
- den *Grad der Verbindlichkeit* und damit die rechtlichen *Bindungswirkungen seiner Rechtsakte* steigern würde, um seinen obersten Zielsetzungen entsprechend die Einheit unter den Mitgliedsstaaten zu stärken.

Wenn im Rahmen einer grösseren Einheit zwischen den Mitgliedsstaaten des Europarates im Sinne seiner Zielsetzungen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiterhin verbessert gedeihen soll, muss ein organisiertes, freiheitliches Europa geschaffen werden, in dem die Nationalstaaten bereit sind, Zug um Zug Bestandteile ihrer Souveränität aufzugeben, um, über den engen Nationalismus hinausgehend, den Weg der Eintracht und der Einigkeit zu beschreiten. Zur Erhaltung des Friedens in Europa und in der Welt ist ein einiges Europa, möglichst ein Vereintes Europa, unerlässlich.

ANMERKUNGEN

¹ Presse- und Informationsabteilung des Europarates (Hrsg. 1970): Der Europarat, Statuten Art. I, Strasbourg, S. 7

² Malchus, V. Frhr. v. (1975): Partnerschaft an europäischen Grenzen, Integration durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Europäische Schriftn. des Institutes für Europäische Politik, Band 39/40, Bonn, S. 109 ff.

³ Generalsekretariat des Europarates (Hrsg., 1970): Der Europarat 1949–1969, Struktur und Tätigkeit der Beratenden Versammlung, Strasbourg, S. 49

⁴ Ausschuss für Raumordnung und Kommunalfragen der Parlamentarischen Versammlung des Europarates (Hrsg., 1970): Die Arbeiten des Europarates im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, Europaratsdokument AS/Loc (29) 14, Strasbourg

- ⁵ Europarat 1968, Bericht der Beratenden Versammlung (1970): Raumordnung – ein europäisches Problem, übersetzt und herausgegeben durch das Bundesministerium des Innern der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg, S. 1
- ⁶ Beratende Versammlung des Europarats: Europaratsdokument 1716 und Direktive 227 vom 17. Januar 1964
- ⁷ Der Europäische Gemeindetag 5/6 (1964): «Europäische Raumordnung und Regionalplanung müssen demokratisch und dürfen nicht autoritär sein», S. 164 f.
- ⁸ *Malchus, V. Frhr. v.* (1981): Raumordnung und Raumordnungspolitik auf europäischer Ebene. In: Grundriss der Raumordnung, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, Kap. 10
- ⁹ Empfehlung des Europarates 525 (1968), abgedruckt in: 5, S. 113 und in: 2, S. 275 ff.
- ¹⁰ *Sibille, G. M.*: Report on a Draft Convention on European Cooperation between Local Authorities, Council of Europe, Consultative Assembly, Doc. 2109, 26. Sept. 1966; Recommendation 470 (1966, abgedruckt in: 2, S. 273 f.)
- ¹¹ Siehe 4, S. 1
- ¹² *Malchus, V. Frhr. v.* (1972): Die Zusammenarbeit europäischer Grenzgebiete, Basisbericht für das 1. Europäische Symposium der Grenzregionen, Europaratsdokument AS/COLL. Front (72) I, Strasbourg
- ¹³ Schlusserklärung der Teilnehmer des 1. Europäischen Symposiums über Grenzregionen in Strasbourg vom 1. Juli 1972, abgedruckt in: 2, S. 280–284
- ¹⁴ *Malchus, V. Frhr. v.*: Die Zusammenarbeit europäischer Grenzgebiete: Stand der Frage und jüngsten Entwicklung, Basisbericht für das 2. Europäische Symposium der Grenzregionen, Europaratsdokument AS/COLL. Front (75) I
- ¹⁵ Siehe 4, S. 3
- ¹⁶ *Wille, V.* (1979): Verhütung grenzüberschreitender Verschmutzung als Aufgabe der Raum- und Regionalplanung, Raumforschung und Raumordnung, Heft 3–4, S. 183–185
- ¹⁷ *Delamuraz, J. P.*: Report on transfrontier co-operation in Europe, Europadokument CPL (15) 6 Final
- ¹⁸ *Malchus, V. Frhr. v.* (1979): Europarat: Rahmenkonvention zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa gebilligt – keine Wunder, aber Problemerleichterungen für die Bevölkerungen, Raumforschung und Raumordnung, Heft 6, S. 280–282
- ¹⁹ Siehe 4, S. 16–19 und *Mudrich, G.* (1977): Die Tätigkeit des Europarates, Das Parlament, Nr. 33–34, S. 13
- ²⁰ Siehe 14, S. 30 f.
- ²¹ Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg., 1979): Ergebnisse der Europäischen Raumordnungsministerkonferenzen, Schriftenreihe «Raumordnung», Bd. 06.034, Bonn–Braunschweig, S. 25 ff.
- ²² Siehe 21, S. 44 ff.
- ²³ *Malchus, V. Frhr. v.* (1977): «Harmonisation of regional plans in frontier regions», European regional planning study series, Nr. 8, Strasbourg
- ²⁴ *Kunzmann, K. R., u.a.* (1977): Outline of a concept of European Regional Policy – Pilot study, European Regional Planning series, Nr. 3, Strasbourg und 8, Kap. 10.5
- ²⁵ Europäische Raumordnungsministerkonferenz, Ausschuss der Hohen Beamten (Hrsg., 1980): Entwurf einer europäischen Raumordnungscharta vom 19. Mai 1980, als Manuskript vervielfältigt vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn
- ²⁶ *Malchus, V. Frhr. v.* (1978): Landesplanerische und regionalplanerische Bemühungen der Arbeitsgemeinschaft europäischer Grenzregionen (AGEG), ARL-Beiträge, Bd. 26, Hannover
- ²⁷ *Bleicher, R.* (1981): Staatsgrenzen überschreitende Raumordnung und Landesplanung, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 67, Münster, S. 290 ff.

PROMOTIONS OF TRANSFRONTIER COOPERATION BY THE COUNCIL OF EUROPE
 1. Founded in 1949 the Council of Europe has discussed transfrontier problems from the very beginning. Executive and legislative have cooperated on parliamentary, regional, local, inter-

national and ministerial levels. Among the many organisational bodies founded there are the «Committee on regional planning and local authorities» on the parliamentary level and the «Conference of local and regional authorities of Europe» on the regional and local one, while the ministerial level is represented by the «European conference of ministers of internal affairs» and the «European conference of ministers responsible for regional planning».

2. The problems of frontier regions have been discussed and analysed on two European symposia on frontier regions (1972, 1975). They resulted in a «European outline convention on transfrontier cooperation between territorial communities or authorities» which has now been passed (1980). Besides, special problems in frontier regions were analysed, and governments, regions and communes of member countries have been advised on transfrontier cooperation. The time being a European charter on regional planning is under study; its aim is to serve as a solid basis both for European and transfrontier cooperation. All these activities have positively influenced transfrontier collaboration.

3. It would be useful if the Council of Europe could accelerate international and transfrontier cooperation by promoting a number of measures:

- pressing for a prompt ratification of the outline convention;
- establishing an «International liaison office for transfrontier cooperation» under the Secretary General
- passing the European charter on regional planning
- contributing still more to the harmonization of law in Europe
- trying to increase the degree of liability of its decisions

European integration cannot be achieved without a certain loss of national sovereignty. In the interest of peace, a larger degree of harmony and understanding is necessary in Europe.

PROMOTIONS DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE PAR LE CONSEIL DE L'EUROPE

1. Le Conseil de l'Europe a été créé en 1949. Dès le début, il s'est intéressé à la thématique transfrontalière. Les organes exécutifs et législatifs travaillaient en étroite collaboration sur les plans les plus divers, tels que parlementaire, régional et communal, ainsi que sur les plans intergouvernemental et ministériel. C'est ainsi qu'ont été créées une «Commission d'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux», sur le plan *parlementaire*; une «Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe», sur le plan *régional* et le plan *communal*; la «Conférence européenne des ministres de l'Intérieur» et la «Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire», sur le plan *intergouvernemental* et le plan *ministériel*, ainsi que nombre de commissions.

2. Tous ces comités ont analysé et discuté les problèmes des régions frontalières lors de deux «Confrontations européennes des régions frontalières» (1972, 1975), partiellement en commun, partiellement en divisant le travail. Ils ont élaboré une «Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales», l'ont soumise au vote et adoptée (1980), ont établi des analyses des problèmes inhérents aux régions frontalières et ont adressé un nombre infini de recommandations pour la coopération transfrontalière aux gouvernements, régions et communes des Etats membres. Actuellement, ils élaborent une *Charte européenne de l'aménagement du territoire*, qui doit créer les bases essentielles d'une coopération améliorée, donc transfrontalière. Jusqu'à présent, toutes les initiatives prises ont eu un effet positif.

3. Il serait souhaitable et utile que le Conseil de l'Europe

- s'occupe de la *ratification prochaine de la convention-cadre* et analyse son exécution;
- crée enfin un *Bureau international de liaison pour la coopération transfrontalière*;
- adopte bientôt la *Charte européenne de l'aménagement du territoire*;
- apporte d'autres contributions à l'*harmonisation du droit* en Europe, et
- puisse intensifier le caractère obligatoire de ses décisions.

L'unité accrue de l'Europe exige l'abandon de certains éléments de la souveraineté nationale. Or l'entente et l'union sont nécessaires au maintien de la paix en Europe.

ANHANG

Europäisches Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften¹

Präambel

Die Mitgliedstaaten des Europarats, die dieses Übereinkommen unterzeichnen – in der Erwägung, dass es das Ziel des Europarats ist, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern herzustellen und die Zusammenarbeit zwischen ihnen zu fördern; in der Erwägung, dass nach Artikel 1 der Satzung des Europarats dieses Ziel insbesondere durch den Abschluss von Abkommen auf dem Gebiet der Verwaltung verwirklicht wird; in der Erwägung, dass der Europarat bestrebt ist, die Mitwirkung der Gebietskörperschaften¹ Europas bei der Verwirklichung seiner Ziele zu gewährleisten; angesichts der Bedeutung, die der Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften¹ der Grenzgebiete in Bereichen wie der Regional-, Stadt- und Landentwicklung, dem Umweltschutz, der Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur und der Dienstleistungen für den Bürger sowie der gegenseitigen Hilfe im Unglücks- und Katastrophenfall bei der Verfolgung dieses Ziels zu kommen kann; in der Erwägung, dass die Erfahrung gezeigt hat, dass die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und Regionen Europas die wirksame Durchführung ihrer Aufgabe erleichtern und insbesondere zur Erschliessung und Entwicklung der Grenzgebiete beitragen kann; entschlossen, diese Zusammenarbeit soweit wie möglich zu fördern und auf diese Weise zum wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt der Grenzgebiete und zum Zusammengehörigkeitsgefühl der Völker Europas beizutragen – sind wie folgt übereingekommen:

Artikel 1

Jede Vertragspartei verpflichtet sich, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften¹ in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich und den Gebietskörperschaften¹ im Zuständigkeitsbereich anderer Vertragsparteien zu erleichtern und zu fördern. Sie bemüht sich, den Abschluss der dazu erforderlich werdenden Vereinbarungen² unter Beachtung der jeweiligen verfassungsrechtlichen Bestimmungen der einzelnen Vertragsparteien zu fördern.

Artikel 2

- (1) Als grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Sinne dieses Übereinkommens gilt jede Abstimmung mit dem Ziel der Stärkung und Weiterentwicklung der nachbarschaftlichen Beziehung zwischen den Gebietskörperschaften¹ von zwei oder mehr Vertragsparteien sowie der Abschluss der dazu erforderlichen Vereinbarungen². Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit erfolgt im Rahmen der Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften¹, wie sie im innerstaatlichen Recht festgelegt sind. Ausmass und Art dieser Zuständigkeiten werden durch dieses Übereinkommen nicht berührt.
- (2) Im Sinne dieses Übereinkommens bezeichnet der Ausdruck «Gebietskörperschaften»¹ Körperschaften, Behörden oder Organe, die örtliche und regionale Aufgaben wahrnehmen und die nach dem innerstaatlichen Recht jedes Staates als solche betrachtet werden. Jede Vertragspartei kann jedoch im Zeitpunkt der Unterzeichnung dieses Übereinkommens oder durch eine spätere Mitteilung an den Generalsekretär des Europarates die Körperschaften, Behörden oder Organe sowie die Gegenstände und Formen festlegen, auf die sie den Anwendungsbereich dieses Übereinkommens zu begrenzen oder die sie von seinem Anwendungsbereich auszuschliessen beabsichtigt.

Artikel 3

- (1) Für die Zwecke dieses Übereinkommens fördern die Vertragsparteien vorbehaltlich des Artikels 2, Absatz 2, die Vorhaben von Gebietskörperschaften¹, welche die im Rahmen des Europarats ausgearbeiteten Grundrisse für Vereinbarungen zwischen Gebietskörperschaften¹ berücksichtigen. Wenn sie es für erforderlich halten, können sie die im Europarat ausgearbeiteten Muster für zwei- oder mehrseitige zwischenstaatliche Vereinbarungen berücksichtigen, welche die Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften¹ erleichtern sollen.

Die zu schliessenden Vereinbarungen² können sich insbesondere nach den diesem Übereinkommen unter den Ziffern 1.1 bis 1.5 und 2.1 bis 2.6 beigefügten Muster und Grundrisse von Vereinbarungen, Satzungen und Verträgen richten, die der besonderen Situation jeder Vertragspartei anzupassen sind. Diese Muster und Grundrisse von Vereinbarungen, Satzungen und Verträgen dienen lediglich als Anhaltspunkte und haben keinen Vertragscharakter.

- (2) Halten es die Vertragsparteien für erforderlich, zwischenstaatliche Vereinbarungen zu schliessen, so können diese unter anderem den Rahmen, die Form und die Grenzen festlegen, innerhalb deren die mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit befassten Gebietskörperschaften¹ tätig werden dürfen. In jeder Vereinbarung können auch Körperschaften, Behörden oder Organe festgelegt werden, auf die sie sich bezieht.
- (3) Die Absätze 1 und 2 hindern die Vertragsparteien nicht daran, einvernehmlich andere Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit anzuwenden. Ebenso darf dieses Übereinkommen nicht so ausgelegt werden, als mache es die bestehenden Vereinbarungen über Zusammenarbeit ungültig.
- (4) Die Vereinbarungen² werden unter Beachtung der im innerstaatlichen Recht jeder Vertragspartei vorgesehenen Zuständigkeit im Bereich der internationalen Beziehungen und der allgemeinen Politik sowie unter Beachtung der Kontroll-, Aufsicht- und Überwachungsvorschriften geschlossen, denen die Gebietskörperschaften¹ unterworfen sind.
- (5) Zu diesem Zweck kann jede Vertragspartei im Zeitpunkt der Unterzeichnung dieses Übereinkommens oder durch spätere Mitteilung an den Generalsekretär des Europarates die Behörden bezeichnen, die nach ihrem innerstaatlichen Recht für Kontrolle, Aufsicht oder Überwachung hinsichtlich der betreffenden Gebietskörperschaften³ zuständig sind.

Artikel 4

Jede Vertragspartei bemüht sich um die Lösung aller rechtlichen, administrativen oder technischen Schwierigkeiten, welche die Entwicklung und den reibungslosen Ablauf der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit behindern können, und stimmt sich soweit nötig mit der oder den anderen beteiligten Vertragsparteien ab.

Artikel 5

Im Falle der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nach Massgabe dieses Übereinkommens prüfen die Vertragsparteien die Zweckmässigkeit, den daran teilnehmenden Gebietskörperschaften¹ dieselben Möglichkeiten einzuräumen wie im Fall der innerstaatlichen Zusammenarbeit.

Artikel 6

Jede Vertragspartei liefert im Rahmen des Möglichen die durch eine andere Vertragspartei angeforderte Information, um ihr die Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen zu erleichtern.

Artikel 7

Jede Vertragspartei sorgt dafür, dass die betroffenen Gebietskörperschaften¹ über die Handlungsmöglichkeiten unterrichtet werden, die ihnen auf Grund dieses Übereinkommens zur Verfügung stehen.

Artikel 8

- (1) Die Vertragsparteien übermitteln dem Generalsekretär des Europarates alle geeigneten Informationen über die in Artikel 3 vorgesehenen Vereinbarungen².
- (2) Jeder Vorschlag einer oder mehrerer Vertragsparteien zur Ergänzung oder Weiterentwicklung des Übereinkommens und der Mustervereinbarungen wird dem Generalsekretär des Europarates übermittelt. Dieser legt ihn dem Ministerkomitee des Europarates vor, das über die zu treffenden Massnahmen entscheidet.

Artikel 9

- (1) Dieses Übereinkommen liegt für die Mitgliedstaaten des Europarats zur Unterzeichnung auf. Es bedarf der Ratifikation, der Annahme oder der Genehmigung. Die Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungskunden werden beim Generalsekretär des Europarates hinterlegt.

- (2) Das Übereinkommen tritt drei Monate nach Hinterlegung der vierten Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde in Kraft, vorausgesetzt dass mindestens zwei der Staaten, welche diese Förmlichkeit erfüllt haben, eine gemeinsame Grenze haben.
- (3) Für jeden Unterzeichnerstaat, der das Übereinkommen später ratifiziert, annimmt oder genehmigt, tritt es drei Monate nach Hinterlegung seiner Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde in Kraft.

Artikel 10

- (1) Nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens kann das Ministerkomitee des Europarats durch einstimmigen Beschluss jeden europäischen Nichtmitgliedstaat einladen, dem Übereinkommen beizutreten. Diese Einladung bedarf der ausdrücklichen Zustimmung jedes der Staaten, die das Übereinkommen ratifiziert haben.
- (2) Der Beitritt erfolgt durch Hinterlegung einer Beitrittsurkunde beim Generalsekretär des Europarats; die Urkunde wird drei Monate nach ihrer Hinterlegung wirksam.

Artikel 11

- (1) Jede Vertragspartei kann dieses Übereinkommen durch eine an den Generalsekretär des Europarats gerichtete Notifikation für sich kündigen.
- (2) Die Kündigung wird sechs Monate nach Eingang der Notifikation beim Generalsekretär wirksam.

Artikel 12

Der Generalsekretär des Europarats notifiziert den Mitgliedstaaten des Rates und jedem Staat, der diesem Übereinkommen beigetreten ist,

- a) jede Unterzeichnung;
- b) jede Hinterlegung einer Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde;
- c) jeden Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Übereinkommens nach seinem Artikel 9;
- d) jede nach Artikel 2, Absatz 2, oder Artikel 3, Absatz 5, eingegangene Erklärung;
- e) jede nach Artikel 11 eingegangene Notifikation und den Zeitpunkt, zu dem die Kündigung wirksam wird.

Zu Urkund dessen haben die hierzu gehörig befugten Unterzeichneten dieses Übereinkommen unterschrieben.

Geschehen zu Madrid am ... Mai 1980

in englischer und französischer Sprache, wobei jeder Wortlaut gleichermassen verbindlich ist, in einer Urschrift, die im Archiv des Europarats hinterlegt wird. Der Generalsekretär des Europarats übermittelt allen Mitgliedstaaten des Europarats und jedem Staat, der zum Beitritt zu diesem Übereinkommen eingeladen worden ist, beglaubigte Abschriften.

¹ Für die Schweiz: oder Behörden

² Für die Schweiz: Abkommen und Vereinbarungen

³ Für die Schweiz: und Behörden