Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa als Mittel der „kleinen“ deutschen Außenpolitik: das Beispiel des Oberrheins

Birte Wassenberg

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/allemande/459>

DOI : 10.4000/allemande.459

ISSN : 2605-7913

Éditeur

Société d'études allemandes

Édition imprimée

Date de publication : 26 juin 2015

Pagination : 77-96

ISSN : 0035-0974

Référence électronique

Birte Wassenberg, „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa als Mittel der „kleinen“ deutschen Außenpolitik: das Beispiel des Oberrheins“, *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande* [Online], 47-1 | 2015, Online erschienen am: 13 Dezember 2017, abgerufen am 19 Mai 2021.
URL: <http://journals.openedition.org/allemande/459> ; DOI: <https://doi.org/10.4000/allemande.459>

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa als Mittel der „kleinen“ deutschen Außenpolitik: das Beispiel des Oberrheins

■ Birte Wassenberg*

Der Ursprung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa ist eng mit dem aus dem zweiten Weltkrieg resultierenden Streben nach Versöhnung der europäischen Völker und Erhaltung des Friedens verbunden. Die dafür vom deutschen Sozialdemokraten Alfred Mozer eingeführte Devise der Überwindung der Grenzen als „Narben der Geschichte“⁽¹⁾ hat sich dabei als eine Art Leitlinie herauskristallisiert, vor allem an der deutsch-französischen Grenze. Am Oberrhein fanden Anfang der 1950er Jahre in der Tat schon erste zaghafte Versuche statt, die Zusammenarbeit auf lokaler Ebene an den nationalen Grenzen zu fördern, vor allem dort, wo diese Grenzen neu gezogen worden waren. Manche Kommunen waren auf diese Kooperation sogar angewiesen, wenn z.B. die Grenze eine Gemeinde zweigeteilt hatte und sichergestellt werden musste, dass die Bevölkerung auf beiden Seiten weiterhin alle öffentlichen Einrichtungen – Straßen, Kirchen, Wasser- und Energieversorgung – nutzen konnten⁽²⁾.

Diese „kleine“ Nachbarschaftspolitik scheint also auf erstem Blick hin mit den Orientierungen der großen Außenpolitik Deutschlands und Frankreichs übereinzustimmen, da mit der Gründung der Europäischen Kohle- und Stahlgemeinschaft (EKSG) 1950 und vor allem dem 1963 abgeschlossenen deutsch-französischen Freundschaftsvertrag der europäische Integrationsprozess eng mit dem Postulat einer deutsch-französischen Versöhnung und einer darauf aufbauenden Kooperation verbunden wurde. Gerade für die 1949 gegründete Bundesrepublik Deutschland war dieser

* Professeur en histoire contemporaine à l'Institut d'études politiques de Strasbourg.

1 Alfred MOZER, „Entwicklungspolitik zu Hause“, in: „Entwicklungsregionen in der EWG“, *Schriften der Bundeszentrale für politische Bildung*, Bonn, 1973, S. 14.

2 Birte WASSENBERG, „Qu'est-ce qui motive la coopération transfrontalière dans l'espace franco-germano-suisse“, in: Birte WASSENBERG (Hg.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière*, vol. 1: *Les régions frontalières françaises*, Stuttgart, 2009, S. 95-97.

Prozess eine notwendige Grundlage für die Anerkennung als gleichwertiger Partner im Rahmen des neuen europäischen Staatensystems nach dem 2. Weltkrieg. Das Interesse für eine „kleine“ und „große“ Außenpolitik, die gemeinsam auf eine deutsch-französische Zusammenarbeit hinarbeiteten, war also erwartungsgemäß sehr hoch.

Allerdings müssen bei der sogenannten „kleinen“ Außenpolitik einige wesentliche Unterschiede im Bezug zur „großen“ Außenpolitik festgehalten werden. Zunächst sind die Akteure nicht dieselben: Während die große Außenpolitik von Diplomaten des Auswärtigen Amtes ausgeführt wird, sind die Akteure in den Grenzregionen lokale und regionale Gebietskörperschaften, d.h. Verbände, Kammern, usw. Letztere verfügen jedoch über keinerlei juristische Grundlagen für die Ausführung einer „kleinen“ Außenpolitik. Die Anfänge der „kleinen“ Außenpolitik am Oberrhein begannen also damit, institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu schaffen. Schließlich ist nicht notwendig davon auszugehen, dass außer dem globalen Ziel der Kooperation zur Erhaltung des Friedens die untergeordneten operativen Zielvorstellungen der kleinen und großen Außenpolitik immer übereinstimmen.

Bei einer näheren Untersuchung der „kleinen“ Außenpolitik am Oberrhein gilt es also herauszufinden, wie und warum sich lokale und regionale Akteure für eine Nachbarschaftspolitik engagieren: Verfolgen diese das Ziel, zur „großen“ Außenpolitik beizutragen, oder gibt es eigene, lokale und regionale Interessen, die verfochten werden? Können „große“ und „kleine“ Außenpolitik abgestimmt miteinander funktionieren? Um dies zu ergründen, müssen zunächst die Grundlagen für die „kleine“ deutsche Außenpolitik aufgezeigt werden, die im Verlauf der institutionellen Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein von 1963 bis 1990 gelegt wurden. Als weiterer Schritt sollte dann nachgeprüft werden, ob im Zuge der Vertiefung der europäischen Einigung und mit der Einführung der Regionalpolitik in den Grenzregionen durch die Europäische Gemeinschaft (EG) ab den 1990er Jahren eine Verflechtung zwischen der „kleinen“ Außenpolitik und der Europapolitik stattfand. Trug die Zusammenarbeit am Oberrhein zum Ziel des Europäischen Binnenmarktes und dem der territorialen Kohäsion bei? Gab es am Oberrhein wie in der Europäischen Union (EU) einen deutsch-französischen Motor der Integration?

1. Die Grundlagen der „kleinen“ deutschen Außenpolitik am Oberrhein (1963-1991)

Der Beginn der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein fand 1963 auf Initiative nicht der deutschen Länder, sondern lokaler Akteure der Stadt Basel statt, die den ersten Verein zur regionalen Kooperation, die *Regio Basiliensis*, gründeten⁽³⁾. Diese Kooperation konnte nur informell oder auf privatrechtlicher Ebene erfolgen. Das Problem bestand nämlich darin, dass die grundsätzliche Kompetenz der Außenpolitik sowohl in Deutschland, Frankreich, als auch der Schweiz auf nationaler Ebene, also beim Zentral – oder Bundesstaat angesiedelt war. Es ging also zunächst darum, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als „kleine“ Außenpolitik zu legalisieren. Nach Schaffung der institutionellen Rahmenbedingungen konnte diese in

3 Roger BAUMERT, *La Regio*, Dissertation, Université de Strasbourg, 1968, S. 229.

den 1980er Jahren dann auch von den deutschen Ländern als Mittel zur regionalen Wirtschaftspolitik eingesetzt werden.

a. Die Anfänge lokaler Nebenaußenpolitik

Die Anfangsphase der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit fand am Oberrhein zunächst im südlichen deutsch-französisch-schweizerischen Raum, der sogenannten *Regio* um die Stadt Basel herum statt. Sie wurde von privaten lokalen Akteuren aus der Basler Wirtschaft und Politik initiiert, deren Ziel es war, eine wirtschaftliche Entwicklung der dynamischen Stadt Basel nach Deutschland und Frankreich hin anzukurbeln, da Basel durch die Alpen zum Rest der Schweiz physisch praktisch abgetrennt war⁽⁴⁾. So wurde die *Regio Basiliensis* 1963 als privatrechtlicher Verein gegründet, dem vor allem Unternehmer und Regierungsräte aus den beiden Basler Halbkantonen beitraten. Es wurden aber auch französische und deutsche Mitglieder, z.B. aus der Handelskammer Mulhouse und den Planungsgemeinschaften um Freiburg herum hinzuzogen⁽⁵⁾. Der Kooperationsraum umfasste dabei im Wesentlichen die beiden Halbkantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, das elsässische *Département du Haut-Rhin* und den Regierungsbezirk Freiburg in Baden-Württemberg⁽⁶⁾.

Die Nachbarschaftspolitik der *Regio Basiliensis* war jedoch rein privatrechtlich begründet und entbehrte als „kleine“ Außenpolitik rechtlich jeglicher Grundlage. Die Kompetenz für auswärtige Angelegenheiten liegt in der Tat sowohl im zentralisierten Frankreich, als auch in Deutschland und der Schweiz trotz deren föderativen Struktur beim Nationalstaat. Die Verfassung der 5. Republik Frankreichs überträgt somit das Recht für den Abschluss internationaler Verträge gemäß Art. 52 dem Staatspräsidenten⁽⁷⁾. Sie enthält im Übrigen keine Möglichkeit für lokale und regionale Gebietskörperschaften, sich an der Außenpolitik zu beteiligen⁽⁸⁾. In den Bundesstaaten der Schweiz und Deutschlands ist die Situation etwas vielversprechender. Obwohl die Schweizer Konföderation mit den Art. 7 und 8 dem Bund das Monopol der Außenpolitik überträgt, erlaubt sie den Kantonen in besonderen Fällen, mit ausländischen Partnern Verträge abzuschließen⁽⁹⁾. Auch die Verfassung der Bundesrepublik Deutschlands reserviert in Art. 32 die Kompetenz für auswärtige Angelegenheiten dem Bund, räumt den deutschen Ländern aber ein Mitspracherecht ein, das auch den

4 Regula ZOLLER SCHEPERS, *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Oberrhein*, Bamberg, 1998, S. 32.

5 Birte WASSENBERG, „Coopération franco-germano-suisse et identité régionale (1963-2007). L'identité régionale favorise-t-elle la coopération transfrontalière dans l'espace rhénan?“, in: Martial LIBERA, Birte WASSENBERG (Hg.), *L'Europe au cœur, mélange en l'honneur de Marie-Thérèse Bitsch*, Brüssel, 2009, S. 141-163.

6 Siehe „La Regio. Un modèle pour l'Europe“, in: *Regio Report 1988*, Regio Basiliensis, Basel, 1988.

7 Vlad CONSTANTINESCO, „Landesbericht Frankreich“, in: Fritz OSSENBÜHL (Hg.), *Föderalismus und Regionalismus in Europa*, Baden-Baden, 1990, S. 225.

8 Ulrich BEYERLIN, *Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 96, Berlin/Heidelberg/New York/London/Paris/Tokyo, 1988, S. 346.

9 Art. 3 der Verfassung vom 29.5.1874, vgl. Pierre GARONNE, „La répartition des compétences conventionnelles entre la Confédération helvétique et ses cantons“, *Revue de la coopération transfrontalière*, März/April 1999, Nr. 16, S. 4.

Abschluss internationaler Verträge unter besonderen Umständen mit einschließt⁽¹⁰⁾. Dennoch gibt es in keinem der drei Staaten eine ausdrückliche Erlaubnis oder Kompetenz für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

Die fehlende rechtliche Legitimation der „kleinen“ Außenpolitik störte zunächst die Arbeit der *Regio Basiliensis* wenig. Die Fortschritte der Kooperation waren in den 1960er Jahren so stark, dass sich auch mehr und mehr deutsche lokale Akteure für diese Zusammenarbeit interessierten. So wurde z.B. schon Anfang der 1960er Jahre eine Fördergruppe eingesetzt, die neben Mitgliedern der Basler Handelskammer, der *Chambre de Commerce* von Mulhouse und der *Association pour le développement et l'industrialisation* (ADIRA) aus dem Elsass auch Planungsgesellschaften aus dem Breisgau und dem Hochrhein in Baden-Württemberg integrierte⁽¹¹⁾. Im Jahre 1964 gab es außerdem einen Zusammenschluss der Bürgermeister, Sous-Präfecten und Landräte der Region Breisgau in einer *Communauté intercommunale Moyenne-Alsace-Breisgau* (CIMAB)⁽¹²⁾. Ihr Anliegen bestand darin, gemeinsam wirtschaftliche und kulturelle Interessen für die grenzüberschreitende Region bei den nationalen Regierungen zu verteidigen und geht daher über den Bereich der „kleinen“ Außenpolitik hinaus. Es handelte sich vielmehr um eine (trans)-regionale Interessensvertretung, d.h. eine Art grenzüberschreitende Lobby innerhalb der *Regio Basiliensis*. Die deutschen lokalen Akteure beteiligten sich auch an vielen Arbeitsgruppen der *Regio* (Wirtschaft, Kultur, Umwelt, Transport, Bildung), deren Ziel darin bestand, Informationen auszutauschen, über gemeinsame Probleme zu verhandeln, aber auch konkrete Projekte für den *Regio*-Raum zu initiieren⁽¹³⁾. Vor allem im Bereich Verkehr gab es von deutscher Seite aus Interesse an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. So wurde 1967 z.B. ein spezifischer Bericht über den *Regio*-Luftverkehr herausgegeben, der die durch den Flughafen Basel-Mulhouse verursachte Lärmbelastung für die Grenzbevölkerung analysierte⁽¹⁴⁾. Auch im Bereich Raumordnung und auf politischer Ebene waren die deutschen Partner der Kooperation besonders aktiv. So kam es 1970 zur Gründung der Konferenz oberrheinischer Raumplaner (KOR), die von den lokalen Planungsbehörden in der *Regio* zwischen Basel, Mulhouse, Colmar und Freiburg auf den Weg gebracht wurde, um Überlegungen zur regionalen Planung im südlichen Oberrheingebiet anzustellen⁽¹⁵⁾. Als politisches Forum wurde 1971 außerdem die *Conférence tripartite permanente de coordination régionale* gebildet, die den französischen Präfecten, den Präsidenten des *Conseil général du Haut-Rhin*, den Regierungspräsidenten von Freiburg, den Landrat von Lörrach und die Regierungsräte von Basel-Stadt und Basel-Landschaft zusammenbrachte. Ihr Ziel war es, die politischen Kontakte in der *Regio* auf eine regelmäßige Basis zu stellen, um grenzüberschreitende Probleme gemeinsam lösen zu können. In dieser politischen Instanz waren von deutscher Seite

10 Jörg SCHOCH, *Rechtliche Aspekte grenzüberschreitender Zusammenarbeit*, Bern/Berlin/Frankfurt/New York/Paris/Wien, 1997, S. 128/129.

11 Hans BRINER, „Die Ausgangslage“, in: *Regio Report 1973*, Regio Basiliensis, Basel, S. 15.

12 R. ZOLLER SCHEPERS, *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit* (Anm. 4), S. 47.

13 *Regio Report 1973* und *Regio Report 1975*, Nachtrag, Regio Basiliensis, Basel.

14 Peter WALSER, „Regio-Luftverkehr, Analysen und Prognosen“, in: *Schriften der Regio 4*, Basel, 1967.

15 Birte WASSENBERG, *Vers une eurorégion? La coopération transfrontalière franco-germano-suisse dans l'espace du Rhin supérieur de 1975 à 2000*, Brüssel, 2007, S. 74.

her neben lokalen Akteuren zum ersten Mal auch regionale Mitglieder aus dem Land Baden-Württemberg offiziell beteiligt⁽¹⁶⁾. Die *Regio* Aktivitäten waren so erfolgreich, dass auf deutscher Seite schließlich auch ein Pendant der *Regio Basiliensis* eingerichtet wurde. Auf französischer Seite war nämlich bereits 1965 im Elsass zunächst angebunden an die SIM eine *Regio*-Arbeitsgruppe in Mulhouse gebildet worden, die 1976 in den Verband *Regio du Haut-Rhin* übergang⁽¹⁷⁾. Es war der Freiburger Oberbürgermeister Rolf Böhme, der 1985 die Initiative ergriff, den Verein der *Regio Freiburg* zu gründen, der eng an die Stadt Freiburg gekoppelt war⁽¹⁸⁾. Am 3. Mai 1990 mündete diese „kleine“ lokale Außenpolitik dann in die Gründung, zusammen mit dem Bürgermeister von Mulhouse Jean-Marie Bockel, einer sogenannten Bürgermeisterkonferenz, die alle Bürgermeister der Region Südlicher Oberrhein vereinte⁽¹⁹⁾. Die „kleine“ Außenpolitik dieser Konferenz zielte z.B. darauf ab, eine rechtliche Einbindung der Bundesrepublik Deutschlands in den Staatsvertrag des Flughafens Basel-Mulhouse zu fördern, um diesen damit zu einem trinationalen Flughafen umzuwandeln⁽²⁰⁾.

Bis Mitte der 1970er Jahre bestand insgesamt die „kleine“ Außenpolitik vor allem aus den Aktivitäten relativ unkomplizierter Verbandsstrukturen, deren Aktivitäten auf die jeweiligen lokalen Bedürfnisse ausgerichtet wurden und die die für konkrete Ergebnisse notwendigen Akteure schnell hinzuziehen konnten⁽²¹⁾. Die deutschen lokalen Akteure waren weder impulsgebend noch federführend bei diesen Aktivitäten. Für alle Beteiligte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit blieb das grundsätzliche Problem, dass die Außenpolitik insgesamt für die französischen, deutschen und schweizerischen Partner Sache des Bundesstaates blieb und es nicht geklärt war, inwieweit die Länder und Kantone eine „kleine“ grenzüberschreitende Außenpolitik betreiben durften. Bei Streitfragen, wie z.B. die Demonstrationsbewegung 1974 gegen die Installation von Atomkraftwerken entlang der Grenze zum Nachbarn (in Fessenheim, Wyhl oder Kaiseraugst) führte dies schnell zu Engpässen, für die man nur eine Lösung auf zwischenstaatlicher Ebene der drei beteiligten Staaten finden konnte⁽²²⁾.

b. Von der lokalen zur regionalen „kleinen“ Außenpolitik

Ein regionale „kleine“ deutsche Außenpolitik wurde erst möglich, nachdem es 1975 zu einem deutsch-französisch-schweizerischen zwischenstaatlichen Abkommen kam, mithilfe dessen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit legalisiert und in einen institutionellen Rahmen eingefügt wurde.

16 Béatrice SPEISER, „Europa am Oberrhein, Der grenzüberschreitende Regionalismus am Beispiel der oberrheinischen Kooperation“, in: *Schriften der Regio* 13, Basel, 1993, S. 30-33.

17 „La Regio du Haut Rhin 1971-1981, dix ans de coopération suprafrontalière dans la Regio, Bilan et perspectives“, Broschüre, September 1981, S. 12.

18 Rolf BÖHME, „Die Freiburger Regio-Gesellschaft, Partner im Dreiländereck zur Schweiz und zum Elsass“, *Nachbarn*, 5.7.1985.

19 Es handelte sich um die Bürgermeister von Mulhouse, Colmar, St.-Louis, Kehl, Besançon, Belfort, Sélestat, Lörrach, Offenburg, Lahr, Emmendingen, Freiburg, Weil am Rhein, Rheinfelden und Basel.

20 B. WASSENBERG, *Vers une eurorégion?* (Anm. 15), S. 285.

21 Statuten der *Gesellschaft zur Förderung der Regio Basiliensis*, 1963, Art. 1.

22 Sylvia SCHÄFER, „Kulturraum Oberrhein, Grenzüberschreitende Kulturarbeit in der deutsch-französisch-schweizerischen Euroregio“, in: *Schriften der Regio* 15, Basel, 1996, S. 3 und 60.

Dieses Rahmenabkommen wurde hauptsächlich von der französischen Seite initiiert. Anfang der 1970er Jahre waren im *Quai d'Orsay* in Paris so viele Anfragen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aus dem Elsass eingegangen, dass das Wirken der lokalen Akteure im *Département du Haut-Rhin* mit immer mehr Argwohn betrachtet wurde. Man befürchtete in der französischen Hauptstadt sogar autonomistische Tendenzen, denen man so schnell wie möglich zuvorkommen wollte⁽²³⁾. Daher wurde am 4. Mai 1972 an die Außenministerien in Bonn und Bern eine Einladung geschickt, über eine „gemeinsame regionale Politik am Oberrhein“ nachzudenken⁽²⁴⁾. Das Treffen der drei Delegationen fand am 1. Februar 1973 in Paris statt und zeigte schon von seiner Besetzung her die unterschiedlichen Haltungen zur „kleinen“ Außenpolitik. Während die französische Delegation des *Quai d'Orsay* kein Mitglied aus den Gebietskörperschaften im Elsass hinzugezogen hatte, waren auf schweizerischer und deutscher Seite die „regionalen“ Stellen aus dem Oberrhein durchaus vertreten: die Basler Regierungsräte Edmund Wyss und Paul Manz, sowie mehrere Beamte aus Ministerien des Landes Baden-Württemberg nahmen teil⁽²⁵⁾. Die französische Seite schlug bei diesem Treffen vor, ein zwischenstaatliches Abkommen zur deutsch-französisch-schweizerischen Zusammenarbeit abzuschließen, das auch die Schaffung von gemeinsamen Institutionen vorsah⁽²⁶⁾. Für die deutsche Seite bedeutete dieser Vorschlag eine Gelegenheit, nicht nur eine regionale „kleine“ deutsche Außenpolitik zu legitimieren, sondern den geographischen Umfang der Zusammenarbeit am Oberrhein von der südlichen *Regio* auf den gesamten deutsch-französisch-schweizerischen Raum auszuweiten und damit die deutschen Akteure zu stärken. Für Deutschland war es also wichtig, dass das Kooperationsgebiet auf die Südpfalz hin ergänzt wurde und damit auch die regionalen Akteure aus dem Land Rheinland-Pfalz miteinschloss⁽²⁷⁾. Die deutsche Seite beharrte außerdem auf die Gründung nicht nur einer trinationalen Regierungskommission – in denen das Außenministerium des Bundes vertreten wäre –, sondern auch zweier regionaler Ausschüsse, die es den Ländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz ermöglichen würden, auch tatsächlich eine regionale deutsche Außenpolitik zu betreiben.

Die Verhandlungen zum zwischenstaatlichen Abkommen zogen sich über fast zwei Jahre hin, wobei mehrere Entwürfe zwischen den drei Außenministerien ausgetauscht wurden und eine Reihe von informellen Sitzungen stattfanden⁽²⁸⁾. Die abschließenden Gespräche für das Abkommen fanden am 5. März 1975 in Bonn statt, wo sich die drei Delegationen darauf einigten, den Text als internationalen Vertrag zu verfassen und ihn durch einen gegenseitigen Briefwechsel in Kraft zu setzen⁽²⁹⁾. Im sogenannten Bonner

23 Jürg WITMER, *Grenznachbarliche Zusammenarbeit, das Beispiel der Grenzregionen von Basel und Genf*, Zürich, 1979, S. 156.

24 Archiv der Regio Basiliensis (ARB), 2.3.1. Regierungskommission 1973–1982, „Regio-Gipfeltreffen am 1.2.1973 in Paris im Spiegel der Presse“.

25 B. Wassenberg, *Vers une eurorégion?* (Anm. 15), S. 96, 97.

26 *Ebd.*

27 ARB, 2.31. Regierungskommission 1973–1982, *Conférence tripartite*, Sitzungsprotokoll vom 4.5.1973.

28 Martine Arnold-Palussiére, *Die grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung. Fallstudie für das Rheintal: Elsass, Pfalz, Baden, Nordwestschweiz*, Beiträge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 71, Hannover, 1983, S. 161.

29 J. Witmer, *Grenznachbarliche Zusammenarbeit* (Anm. 23), S. 151.

Abkommen vom 3. November 1975 wurde die Kooperation nun geographisch abgesteckt, durch nationale und regionale Strukturen institutionalisiert und reguliert. Der Kooperationsbereich wurde dabei dem deutschen Wunsch folgend von der *Regio* im Süden auf den gesamten Oberrhein hin ausgeweitet und umfasste nunmehr neben dem Land Baden-Württemberg auch Teile des Landes Rheinland-Pfalz. Als Institutionen wurden eine Regierungskommission auf zwischenstaatlicher Ebene („große“ Außenpolitik) und zwei Regionalausschüsse („kleine“ Außenpolitik) eingerichtet: ein zweiseitiger für die deutsch-französische Zusammenarbeit im Norden und ein dreiseitiger für die deutsch-französisch-schweizerische Zusammenarbeit im Süden⁽³⁰⁾. Die Rolle der Regierungskommission war dabei ganz generell „die Untersuchung von Grenzproblemen und deren Lösung in den Grenzgebieten“. Eine thematische Abgrenzung wurde nicht vorgenommen: das Abkommen erwähnt sämtliche Themenbereiche des öffentlichen Lebens: Raumordnung, Umwelt, Verkehr, Wirtschaftspolitik, usw.⁽³¹⁾.

Mit der Schaffung dieser *Governance*-Strukturen wurde für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eine Verflechtung zwischen „kleiner“ und „großer“ Außenpolitik bewirkt. In der Regierungskommission tagten die Delegierten der Außenministerien der drei Staaten, während die Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, die Kantone Basels und die Präfektur Elsass in den Regionalausschüssen arbeiteten. In der Praxis erwies sich die kleine Außenpolitik jedoch schnell weitaus dynamischer als die große. Zwar hielt die Regierungskommission ihre konstituierende Sitzung bereits am Tag des Vertragsabschlusses (3. November 1975) und gründete zwei Arbeitsgruppen zu den Themen Umwelt und regionale Wirtschaftspolitik, die sich mit den Problemen der Umweltverschmutzung, der regionalen Wirtschaftsförderung und der Grenzgänger-Problematik befassten⁽³²⁾. Im weiteren Verlauf der Regierungskommissionssitzungen von 1977 bis 1980 wurden außerdem noch zwei weitere Themenkomplexe behandelt: die gegenseitige Katastrophenschutzhilfe, sowie der grenzüberschreitende Schienenverkehr⁽³³⁾. Zur Umsetzung ihrer Ideen leitete die Kommission jedoch meistens die Arbeit an die Regionalausschüsse weiter. So wurden z.B. die Maßnahmen zum Katastrophenschutz von einer gemeinsamen Arbeitsgruppe der beiden Regionalausschüsse behandelt und die Entwicklung von Verkehrsnetzwegen wurde an den südlichen Regionalausschuss angebunden⁽³⁴⁾. Die kleine Außenpolitik der beiden Regionalausschüsse entwickelte sich auch unabhängig von der Regierungskommission weiter. Der Regionalausschuss Nord, der für das deutsch-französische Gebiet des *Département du Bas-Rhin*, der Südpfalz und den Raum um Karlsruhe in Baden-Württemberg am 18. Dezember 1975 eingesetzt wurde, konzentrierte sein Arbeitsprogramm dabei auf die Themen Umwelt, regionale Raumordnung und Verkehr⁽³⁵⁾. Der trinationale

30 Art. 1 und 6 des Bonner Abkommens, veröffentlicht im *Bundesgesetzblatt*, Teil 2, 1976.

31 Ralph PÄTZOLD, „Die Deutsch-französisch-schweizerische Regierungskommission“, in: Sevine ERCMANN, *Transatlantisches Kolloquium über nachbarschaftliche Beziehungen*, Zürich, 1987, S. 116.

32 ARB, 2.3.1. Regierungskommission 1973-1975, Mandat der Arbeitsgruppen Umwelt und Wirtschaftsförderung.

33 ARB, 2.3.1. Regierungskommission 1973-1975, Sitzungsprotokolle 1977-1980.

34 *Ebd.*, 2. Sitzungsprotokoll, 1977.

35 Archiv des Département du Bas-Rhin (ADRB), 1661W51, Sitzungsprotokolle des Regionalausschuss Nord, 1975.

Regionalausschuss im Süden, der am 10. Mai 1976 einberufen wurde, war noch dynamischer, da er auf die bestehenden *Regio*-Strukturen zurückgreifen konnte, was ermöglichte, schon angedachte Projekte aus der *Regio*-Kooperation aufzunehmen und weiter zu entwickeln, wie z.B. den Ausbau des Flughafens Basel-Mulhouse, die Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Grenzgänger oder die Behandlung von Umweltproblemen – die Atomkraftwerkproblematik mit eingeschlossen –, was zeigt, dass die „kleine“ Außenpolitik nicht zögert, sich auch mit Themen der „großen“ Außenpolitik zu befassen⁽³⁶⁾.

Die Tatsache, dass die zwischenstaatliche Regierungskommission nicht die Impulsfunktion wahrnahm, die ihr eigentlich zugeordnet war, führte dazu, dass die regionale Komponente im Rahmen einer Reform der institutionellen Oberrhein-Kooperation immer weiter gestärkt wurde. Dazu ergriff der regionale Ausschuss Süd bei einer Sitzung am 29. November 1982 in Basel schon die Gelegenheit, als er eine Arbeitsgruppe „Bilanz und Perspektiven“ einsetzte, die über eine Verbesserung des institutionellen Rahmens der Zusammenarbeit nachdenken sollte⁽³⁷⁾. Nach langjährigen Verhandlungen mit der Regierungskommission, die ihre Kompetenz der „großen“ Außenpolitik nicht ohne Zögern an die regionale Ebene abgeben wollte, gaben die beiden Regionalausschüsse am 25. Januar 1988 eine gemeinsame Erklärung ab, die die Reformbestrebungen unterstrich und dabei vor allem eine vorrangige Stellung für die „kleine“ Außenpolitik forderte. Aufgrund des Stillschweigens der Regierungskommission beschlossen sie dann bei einer gemeinsamen Sitzung am 29. Mai 1989 in Colmar, den Reformprozess selbst in die Hand zu nehmen⁽³⁸⁾. Die erste grundlegende Reform der institutionellen Oberrheinstrukturen fand so letztendlich auf Drängen der „kleinen“ Außenpolitiker statt, ohne dass die juristische Basis, d.h. das Bonner Abkommen dabei verändert werden konnte, denn über diese Kompetenz verfügten nur die Vertreter der „großen“ Außenpolitik in der Regierungskommission⁽³⁹⁾.

Um die grenzüberschreitende Arbeit effizienter zu machen, wurden also beide Regionalausschüsse zunächst fusioniert⁽⁴⁰⁾. Diese Reform fand am 25.11.1991 in Liestal statt, wo offiziell die sogenannte „Oberrheinkonferenz“ gegründet wurde. Im neuen „Super“-Regionalausschuss waren fortan alle regionalen Regierungsvertreter aus den drei Staaten vertreten: die Regierungspräsidenten oder Beauftragte der Staatskanzlei aus Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, Regierungsräte aus Basel und der Regionalpräfekt aus dem Elsass⁽⁴¹⁾. Ein grundlegendes Problem wurde jedoch bei dieser Reform, die der „kleinen“ Außenpolitik mehr Spielraum verschaffte, nicht gelöst:

36 ADBR, 1661W2, W10, W11, Sitzungsprotokolle des Regionalausschuss Süd, 1976, 1977.

37 *Anlagenband zur Kabinettsvorlage über die Politik der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit des Landes Baden-Württemberg, – Entwicklung, Bilanz und Ausblick –, Stabsstelle für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Regierungspräsidium Freiburg, Oktober 1999, S. 64.*

38 ADBR 1661W8, Peter SCHWEIZER, „Kritische Betrachtungen zum Thema Regierungskommission für Nachbarfragen“, Notiz der Arbeitsgruppe „Bilanz und Perspektiven“, S. 5, 7.

39 Vgl. *25 Jahre Deutsch-französisch-schweizerische Regierungskommission und Oberrheinkonferenz, Oberrheinkonferenz, Kehl, 2000, S. 7-9.*

40 ARB, Deutsch-französisch-schweizerische Regierungskommission 1983-1989, Sitzungsprotokolle der Regionalausschüsse.

41 *Ebd.*, 12. Sitzung der Oberrheinkonferenz am 14.6.1996 in Basel.

Auf französischer Seite waren aufgrund der administrativen Strukturen eines nicht föderal organisierten Staates die regionalen Gebietskörperschaften, die *Departemente* und die *Region*, nicht offiziell in der Oberrheinkonferenz vertreten⁽⁴²⁾. Deren Einbindung in die „kleine“ regionale Außenpolitik konnte also nur außerhalb der offiziellen Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erfolgen, was Mitte der 1980er Jahre der Fall war.

c. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit als regionale Wirtschaftsaußenpolitik

In den 1980er Jahren suchte vor allem das Land Baden-Württemberg nach Möglichkeiten, eine „kleine“ Wirtschaftsaußenpolitik zur regionalen Entwicklung zu initiieren. Dazu brauchte es auf französischer Seite andere Partner als die Präfektur, die ja die Vertretung des Zentralstaates in der Region war.

Die Dezentralisierung Frankreichs bot dazu die ideale Gelegenheit. Durch das Dezentralisierungsgesetz vom 2. März 1982 wurde auf französischer Seite eine neue Gebietskörperschaft gegründet, die für eine „kleine“ Wirtschaftsaußenpolitik der deutschen Länder als besonders geeignet erschien: die *Région Alsace*. Flächendeckend wurden in Frankreich insgesamt 22 Regionen von einer staatlichen Verwaltungseinheit (*établissement public régional*) in einen politisch organisierten *Conseil régional* umgewandelt und erhielten vor allem weitgehende Kompetenzen für die regionale Wirtschaftsentwicklung⁽⁴³⁾. Nach den ersten französischen Regionalwahlen 1985 wurde im Elsass der Christdemokrat Marcel Rudloff als Präsident der *Région Alsace* gewählt und da die französischen Gebietskörperschaften in den offiziellen Gremien der Oberrheinkooperation nicht vertreten waren, suchte auch dieser nun nach neuen Möglichkeiten, grenzüberschreitend aktiv zu werden.

Nach einem ersten von der *Région Alsace* initiierten Kolloquium zur Zweisprachigkeit, das am 22. April 1983 in Straßburg stattfand und Teilnehmer aus den Universitäten Freiburgs, Karlsruhe und Straßburgs zusammenbrachte⁽⁴⁴⁾, ergriff der baden-württembergische Ministerpräsident Lothar Späth die Gelegenheit, eine Reihe von (trans)-regionalen Universitätssymposien in die Wege zu leiten⁽⁴⁵⁾. Hinter dieser Initiative verbarg sich das konkrete Wirtschaftsinteresse des Landes Baden-Württemberg, das dem Ministerpräsident nach einem Gespräch mit dem Vorsitzenden der Handelskammer des Elsasses, René Ulrich, im Sommer 1985 klar geworden war. Letzterer hatte zu verstehen gegeben, dass es einen regen Bedarf an Kooperation im Universitätsbereich gab, um den Technologiestandort Oberrhein durch Vernetzung der Kapazitäten aus Straßburg und Karlsruhe zu stärken⁽⁴⁶⁾. Die zwei ersten Oberrhein-Symposien fanden am 12. und 13. Dezember 1985 in Freiburg und am 20. und 21. November 1986 in Straßburg statt. Sie wurden außerhalb der institutionellen Gremien organisiert, um die Mitwirkung der französischen Gebietskörperschaften (*Region, Département*) zu ermöglichen, aber auch, um neue Akteure aus den

42 R. ZOLLER SCHEPERS, *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit* (Anm. 4), S. 190-194.

43 Vgl. Marc OHNET, *Histoire de la décentralisation française*, Paris, 1996.

44 ADBR, 1585W38, Kolloquiumbericht „Apprendre la langue du voisin“, Strasbourg, 22.4.1983.

45 B. WASENBERG, *Vers une eurorégion?* (Anm. 15), S. 173.

46 ADBR, 1378W7, Notiz Technologiepark Offenburg, 12.5.1985.

Bereichen Wissenschaft, Bildung und Wirtschaft (Universitäten, Handelskammern, Handwerkskammern) mit in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit einzubinden⁽⁴⁷⁾. Dieser neue Ansatz der „kleinen“ regionalen Wirtschaftsaußenpolitik fand nach den ersten erfolgreichen Veranstaltungen auch das Interesse der Schweizer Partner der Kooperation. So bot die *Regio Basiliensis* an, das dritte Symposium am 10. und 11. Dezember 1987 in Basel unter Mitwirkung der schweizerischen Akteure zu organisieren. Die „kleine“ Wirtschaftsaußenpolitik wurde somit zu einer trinationalen Kooperation ausgebaut.

Federführend bei diesem Ansatz der „kleinen“ Außenpolitik blieb jedoch das Land Baden-Württemberg. So schlug Ministerpräsident Späth Ende 1987 vor, die Kooperationsform zu „institutionalisieren“ und von nun an regelmäßig im Ein-, bzw. Zweijahres-Takt in jeweils einem der drei Partnerländer sogenannte „Dreiländerkongresse“ zu organisieren⁽⁴⁸⁾. Dabei würde jeweils einer der Partner (Land Baden-Württemberg, Land Rheinland-Pfalz, die *Région Alsace* oder die *Regio Basiliensis* als Koordinator für die Schweizer Kantone) die Veranstaltung ausrichten und auch das Thema bestimmen können⁽⁴⁹⁾. Aus Sicht Baden-Württembergs sollten die Kongresse vor allem neue wirtschaftlich dynamische Akteure (aus der Forschung, aber auch Handelskammern, Handwerkskammern, usw.) mit in die Kooperation miteinbeziehen und dabei grenzüberschreitende Projekte mit wirtschaftlichem Mehrwert erzeugen. Sie wurden daher als komplementär zur institutionellen Zusammenarbeit betrachtet, in der die staatlich-öffentlichen Akteure, d.h. vor allem die regionalen Verwaltungen zu den verschiedenen Themen dauerhaft Informationen austauschten und Handlungsbedarf diagnostizierten. Der erste Dreiländer-Kongress fand 1988 unter Schirmherrschaft des Landes Baden-Württemberg in Karlsruhe zum Thema Verkehr statt und brachte eine Liste von fast 100 Projekten hervor.

Die wirtschaftliche Orientierung der Dreiländerkongresse wurde von den Partnern in den Nachbarländern nicht unbedingt aufgenommen. So fand z.B. der zweite Kongress dann unter Leitung der *Région Alsace* 1989 zum Thema Kultur in Colmar und der dritte 1991 zum Thema Umwelt in Basel statt⁽⁵⁰⁾. Als Konstante für die deutsche Seite, d.h. die Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz kann jedoch festgehalten werden, dass die Dreiländer-Kongresse vorwiegend als Mittel der „kleinen“ Wirtschaftsaußenpolitik eingesetzt wurden. So organisierte das Land Baden-Württemberg den 4. Dreiländer-Kongress im Jahre 1992 in Karlsruhe sogar zum generellen Thema „Wirtschaft am Oberrhein“. Dieser Kongress galt als Auslöser für wesentliche Projekte zur gemeinsamen Wirtschaftsentwicklung (wie z.B. das Projekt Biovalley zur

47 Veronika FREI, „3. Oberrhein-Symposium, Universitäten und Region. Ein Tagungsbericht“, in: *Schriften der Regio 11*, Basel, 1988.

48 „Réunir une plate-forme annuelle transfrontalière“, Rede von Marcel Rudloff, in: V. FREI, *ebd.*, S. 24.

49 Birte WASENBERG, „Building a transborder political and administrative culture in the Upper Rhine region?“, in: Joachim BECK, Franz THEDIECK, *The European dimension of administrative culture*, Baden-Baden, Nomos, 2008, S. 236.

50 1. Dreiländerkongress, *Verkehr und Kommunikation*, Kehl, 1988, Endbericht, Land Baden-Württemberg, 1989; *Actes du Forum Culture Rhin Supérieur*, Colmar, Région Alsace, November 1989; Ursula & Veronique BOEHRINGER, „3. Dreiländerkongress Umwelt Oberrhein. Ein Bericht“, in: *Schriften der Regio 12*, Basel, 1991.

Gründung einer gemeinsamen Wirtschaftszone)⁽⁵¹⁾. Auch der vom Land Rheinland-Pfalz ausgerichtete 7. Dreiländer-Kongress zum Thema Raumordnung in Neustadt an der Weinstraße im Jahre 1999 entwickelte viele Planungsprojekte, die einen wirtschaftlichen Mehrwert für die grenzüberschreitende Region erzielen sollten⁽⁵²⁾. Selbst als bei den Dreiländer-Kongressen Anfang der 2000 Jahre ein neues Konzept eingeführt wurde, bei dem anstelle von spezifischen Themen eher grundlegende Problemfelder der Zusammenarbeit behandelt und eine Orientierung für die Zukunft der Zusammenarbeit bestimmt werden sollte, blieb das Land Baden-Württemberg seiner wirtschaftlichen Grundausrichtung treu. Der 10. Dreiländer-Kongress in Freiburg 2006 behandelte somit die Thematik der „Zukunft des Oberrheins in einem erweiterten Europa“, in dem es vor allem um eine wirtschaftliche Positionierung der Region in der EU ging⁽⁵³⁾.

Die „kleine“ deutsche Wirtschaftsaußenpolitik am Oberrhein ließ sich zunehmend auch mit einer weiteren Grundlinie der deutschen Außenpolitik verbinden: der Europapolitik. Ende der 1980er Jahre interessierte sich nämlich die EG für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und identifizierte Grenzregionen als mögliche Motoren für die Realisierung der europäischen Integration. Die „kleine“ deutsche Außenpolitik am Oberrhein konnte somit auch einen Beitrag zur europäischen Einigung darstellen.

2. Die „kleine“ deutsche Außenpolitik als Beitrag zur Europapolitik

Die Bundesrepublik Deutschland war von Beginn an Verfechter des europäischen Einigungsprozesses. Dieser war schon seit der Schuman-Erklärung 1950 auch mit einer engen deutsch-französischen Zusammenarbeit verbunden. Durch Konrad Adenauer und Charles de Gaulle wurde diese Zusammenarbeit 1963 noch zusätzlich durch den deutsch-französischen Freundschaftsvertrag verstärkt⁽⁵⁴⁾. Auch nach dem Mauerfall 1989 blieb die Bundesrepublik der europäischen Einigung treu verschrieben und förderte diese sogar ganz besonders, damit bei den Europäischen Nachbarn aufgrund der bevorstehenden deutschen Wiedervereinigung keine Ängste vor einem übermächtigen Deutschland geschürt würden⁽⁵⁵⁾.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Oberrhein bot für die deutschen Länder also die Möglichkeit, auf regionaler Ebene den europäischen Einigungsprozess voranzubringen und die deutsch-französische Achse innerhalb dieses Prozesses zu betonen. Die „kleine“ und „große“ deutsche Außenpolitik funktionierten in diesem Bereich also Hand in Hand.

51 4. Dreiländerkongress, „Die Wirtschaftsregion am Oberrhein – ein Modelle für Europa“, Endbericht, Regierungspräsidium Karlsruhe, 1993.

52 Vgl. *Berichte der Dreiländerkongresse: „Jugend-Bildung-Beruf“*, Strasbourg, Région Alsace, 1995, *„Handwerk und Gewerbe“*, Basel, 1997 und *„Raumordnung am Oberrhein“*, Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, 1999.

53 Vgl. *Schlussfolgerungen des 9. und 10. Dreiländerkongresses in Basel und Freiburg*, www.regbas.ch/d_aktivitaeten_dreilaender.cfm (2.12.2014) sowie *Oberrhein, Modell für Entwicklung und Zusammenarbeit*, Endbericht des 11. Dreiländerkongresses in Strasbourg, Région Alsace, Januar 2008.

54 Corine DEFANCE, Ulrich PFEIL (Hg.), *Le traité de l'Élysée et les relations franco-allemandes 1945-1963-2003*, Paris, 2005.

55 Hans STARK, Kohl, *l'Allemagne et l'Europe. La politique d'intégration européenne de la République fédérale 1982-1998*, Paris, 2004.

a. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit für den Europäischen Binnenmarkt

Die Mittel zur „kleinen“ Europapolitik wurden den regionalen Akteuren am Oberrhein Ende der 1980er Jahre von der Europäischen Kommission zur Verfügung gestellt, als eine neue Regionalpolitik mit der sogenannten Strukturfondsreform eingeführt wurde. Diese ermöglichte es den Grenzregionen, sich an der Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes zu beteiligen, da die wirtschaftliche Dynamik durch die Öffnung der Grenzen ja gerade in den Grenzgebieten zum Ausdruck kommen würde⁽⁵⁶⁾. Doch die Einbindung der Grenzregionen in die europäische Integration hatte auch eine politische Bedeutung: im „Europa der Regionen“ kam nun der „kleinen“ Außenpolitik eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung der europäischen Idee, d.h. der Vereinigung Europas zu⁽⁵⁷⁾.

Diesmal waren die regionalen Akteure des Landes Rheinland-Pfalz impulsgebend für die „kleine“ Europapolitik. Es bewarb sich nämlich der hauptsächlich in Rheinland-Pfalz und im *Département du Bas-Rhin* liegende nördliche Raum des Oberrheins als eine von zehn Pilotregionen für die von der Kommission ins Leben gerufene „europäische Initiative zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit“⁽⁵⁸⁾. Die Akteure an der Grenze zwischen dem Nordelsass, Rheinlandpfalz und Baden-Württemberg, dem sogenannten *Palatinat-Mittlerer Oberrhein-Nord Alsace* (Pamina)-Raum, wollten ein Entwicklungskonzept für die Realisierung von grenzüberschreitenden Projekten entwerfen, die dann von der EG-Kommission finanziell unterstützt werden sollten. Sie gaben zu diesem Zweck am 12. Dezember 1988 in Wissembourg eine politische Willenserklärung zur Zusammenarbeit ab und gründeten eine Arbeitsgemeinschaft mit Koordinationsstelle in Lauterburg, an der deutsch-französischen Grenze⁽⁵⁹⁾. Auch wenn Baden-Württemberg an dieser Initiative beteiligt war, waren die rheinland-pfälzischen Teilnehmer hier federführend. Am 10. November 1989 stellte die Arbeitsgruppe aus einer Reihe von 38 Vorschlägen ein konkretes Aktionsprogramm mit 8 Pamina-Pilotprojekten zusammen, die z.B. die Einrichtung grenzüberschreitender Fahrradwege, eine Informations- und Beratungsstelle (Infobest) für die Bürger an der Grenze, einen Pamina-Technologiepark, eine grenzübergreifende Touristikroute oder die Förderung der Zweisprachigkeit vorsahen. Die Europäische Kommission nahm das Programm am 5. Januar 1990 an und sicherte eine 50%-Kofinanzierung für alle Projekte, deren Gesamtbudget 2 Millionen Ecus betrug⁽⁶⁰⁾.

Die erfolgreiche Pilotprojektphase bewegte die Kommission schon im Sommer 1990 dazu, ihre Initiative als Interreg-Programm auf alle EG-Grenzregionen und ihre Nachbarn auszuweiten⁽⁶¹⁾. Die „kleine“ Europapolitik wurde somit zum festen

56 Christian MESTRE, „La Communauté économique européenne et le développement de la coopération transfrontalière“, in: *Les régions de l'espace communautaire*, Nancy, 1992, S. 63; Entscheidung des Rates der EG Nr. 2052/88 vom 14.6.1988.

57 Beate KOHLER-KOCH, „Intégration européenne: décomposition ou réémergence des États nationaux“, in: „Les régions dans l'Europe“, *Sciences de la société*, 34 (1995), S. 13.

58 Joachim BECK, *Netzwerke in der transnationalen Regionalpolitik*, Baden-Baden, 1997, S. 119.

59 *La coopération transfrontalière dans l'espace Pamina, les 10 ans de la déclaration d'Intention de Wissembourg*, Pamina-Büro, Lauterbourg, 1998, S. 8.

60 Vgl. ADBR 1585W23, Einrichtung des Kooperationsprogramms Pamina.

61 Kommunikation der Europäischen Kommission C(90) 1562/3 über die Gemeinschaftsinitiative Interreg I vom 30.8.1990, S. 925.

Bestandteil der europäischen Regionalpolitik. Auch am Oberrhein konnte nun der gesamte deutsch-französisch-schweizerische Raum an dieser „kleinen“ europäischen Integrationspolitik teilnehmen – sogar die Basler Kantone, die nicht der EG angehörten. Für die Interreg I Periode (1990-1995) wurden der Europäischen Kommission im Herbst 1990 zwei Interreg-Programme für den Oberrhein präsentiert: eines für den Raum Pamina und ein zweites für die Region Mitte-Süd⁽⁶²⁾. Das Pamina-Programm schlug eine Liste von 17 neuen Projekten vor (darunter z.B. ein grenzüberschreitender Naturpark oder ein gemeinsames Industriegebiet), während der Mitte-Süd Raum auf der Basis seines Entwicklungskonzeptes aus 37 Aktionsvorschlägen 18 konkrete Projekte unterbreitete⁽⁶³⁾. Das Mitte-Süd-Programm setzte ebenfalls auf die Einrichtung grenzüberschreitender Strukturen wie Infobest-Stellen oder ein deutsch-französisches Fortbildungsinstitut in Kehl (Euro-Institut), entwickelte aber auch eigene originelle Projekte, wie z.B. einen grenzüberschreitenden Michelin-Führer⁽⁶⁴⁾. Die EG finanzierte schließlich die Oberrhein-Programme mit insgesamt 6,9 Millionen Ecus und schon während des ersten Interreg-Programms wurde deutlich, dass dieses in der Tat einen Beitrag zur Realisierung des Binnenmarktes leistete: Viele grenzüberschreitenden Projekte erhöhten die Mobilität über die Grenze und förderten das wirtschaftliche Wachstum in der Region⁽⁶⁵⁾.

Aus diesem Grunde wurde das Interreg-Programm auch nach Vollendung des Binnenmarktes 1992 weitergeführt. Die regionalen Akteure am Oberrhein konnten damit auch weiterhin zum europäischen Integrationsprozess beitragen. Die Interreg II Periode war sogar diesbezüglich noch dynamischer: beim EU-Folgeprogramm, das von 1995 bis 2000 lief, wurden allein vom Pamina-Programm 51 Projekte bis 1999 angenommen und beim Mitte-Süd Programm sogar 99 Projekte⁽⁶⁶⁾. Für die deutschen Länder war vor allem der finanzielle Anreiz einer Ko-Finanzierung durch die EU ausschlaggebend, denn er ermöglichte nicht nur eine Förderung des europäischen Integrationsprozesses, sondern auch die wirtschaftliche Entwicklung der Region. Die „kleine“ Wirtschaftsaußenpolitik und die Europapolitik ergänzten sich in dieser Hinsicht perfekt.

Allerdings führte dies auch dazu, dass die Ziele der „großen“ und „kleinen“ Außenpolitik nicht immer notwendigerweise übereinstimmten. Aufgrund der bevorstehenden Osterweiterung fürchteten Ende der 1990er Jahre die Akteure am Oberrhein in der Tat, dass reichere EU-Regionen in der dritten Generation der Interreg-Programme nicht mehr von der Kommission als prioritär eingestuft werden könnten. Dies bewegte die deutschen Länder Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg dazu, zusammen

62 Beschlüsse der europäischen Kommission, K 92 837 und 838, zu den operationellen Programmen Pamina und Oberrhein Mitte-Süd.

63 *Interreg I et II, la coopération transfrontalière dans l'espace Pamina*, Broschüre des Pamina-Büros, Lauterbourg, 1998, S. 25.

64 Birte WASENBERG, „L'impact du programme Interreg sur la coopération transfrontalière dans l'espace du Rhin supérieur (1989-2008)“, in: Michel DUMOULIN, Jürgen ELVERT, Sylvain SCHIRMANN, *Encore ces chers voisins*, Stuttgart, 2014, S. 147-164.

65 *Les 10 ans d'INTERREG*, Broschüre, Région Alsace, Mai 2000, Archive der Région Alsace (ARA), 1949WR16, Endbericht Interreg I Mitte-Süd, Région Alsace, Juni 1997, S. 6.

66 ARA 1949WR47, Endbericht Interreg II Mitte-Süd, S. 7; Endbericht Interreg II Pamina.

mit ihren französischen und Schweizer Partnern aktiv Lobbying für den Oberrhein zu betreiben. Sie beteiligten sich an einem von der *Regio Basiliensis* im Juni 2000 organisierten Kolloquium „Rendez-vous europäischer Grenzregionen“, dessen Ziel es war, ein Signal in Richtung Brüssel zu setzen, damit der Oberrhein ein möglichst umfangreiches Budget für das neue Interreg-Programm erhielt⁽⁶⁷⁾. Der Erfolg dieses grenzüberschreitenden Lobbyings war nicht unerheblich. Trotz der Perspektive der EU-Erweiterung wurden die Interreg-Gelder im Jahre 2000 für den Oberrhein sogar noch erhöht: für das Pamina-Programm wurden 13,5 Millionen Euro und für das Mitte-Süd-Programm 28 Millionen Euro vorgesehen. Bis Ende der Laufzeit von Interreg III im Jahre 2006 konnten am Oberrhein dadurch mehr als 300 Projekte insgesamt realisiert werden⁽⁶⁸⁾.

Nach Verabschiedung der neuen Regionalpolitik der EU für die Periode 2007 bis 2013 wurde Interreg dann als neues Ziel der territorialen Zusammenarbeit direkt in die Strukturfonds integriert⁽⁶⁹⁾. Die „kleine“ Europapolitik der Grenzregionen erhielt dadurch politisch eine Aufwertung, da anstelle eines EU-Programms die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nun zu einem der Kernpunkte der europäischen Regionalpolitik erhoben wurde. Allerdings forderte die Europäische Kommission eine gewisse Rationalisierung im Management der Programme, was für die beiden Interreg-Programme Pamina und Mitte-Süd bedeutete, dass sie zu einem einzigen Oberrheinprogramm zusammengefügt werden sollten. Für die Programmperiode 2007-2013 mussten die Akteure am Oberrhein also die Fusion ihrer beiden Interreg-Strukturen in ein gesamtflächiges, einheitliches Programm mit einem einzigen Sekretariat in der *Région Alsace* akzeptieren⁽⁷⁰⁾. Differenzielle Ansätze der Länder Rheinland Pfalz und Baden-Württemberg in Bezug auf die verschiedenen Teilräume waren nun nicht mehr möglich. Die „kleine“ Europapolitik wurde somit zu einer gesamt oberrheinischen Politik, in der alle regionalen Partner gemeinsam an einem Strang ziehen und gemeinsame Orientierungen für die Entwicklung des Oberrheins definieren mussten.

b. Der Beitrag zur europäischen Kohäsion

Nach Vollendung des Europäischen Binnenmarktes war es vor allem die Zielsetzung der EU, mithilfe der Regionalpolitik europäische Kohäsion zu fördern. Auch hier sollte die „kleine“ Europapolitik in den Grenzregionen einen Beitrag leisten. Dies fand am Oberrhein in Form von einer aktiven Unterstützung bei der Schaffung einer grenzüberschreitenden Metropolregion statt, für die sich insbesondere das Land Baden-Württemberg stark machte.

Im Jahre 2000 verabschiedete der Europäische Rat die „Lissaboner Strategie“, die zum Ziel hatte, die europäische Wirtschaft für eine nach Osteuropa erweiterte EU

67 Vgl. Eric JAKOB, „Rendez-vous 2000 der europäischen Grenzregionen“, in: *Schriften der Regio* 18, Basel, 2001.

68 *Interreg dans le Rhin supérieur*, Broschüre der Région Alsace, Mai 2004, www.interreg-dfch.org (2.12.2014).

69 Entscheidung des Rates der EU bezüglich der strategischen Orientierungen der Gemeinschaft im Bereich der Kohäsion vom 18.8.2006.

70 Entscheidung der Europäischen Kommission C2007 5136 vom 24.10.2007 über das operationelle Programm INTERREG IV Oberrhein.

und für den Wettbewerb in der globalisierten Weltwirtschaft aufzurüsten. Teil dieser Strategie war es auch, im Rahmen der EU die Bildung von Metropolregionen als attraktive Standorte für Wirtschaftsinvestoren zu fördern⁽⁷¹⁾. Auf der deutschen Seite entwickelten die Länder schnell eine nationale Metropolisierungspolitik. Die Metropolregion Stuttgart wurde demnach 2002 als europäische Metropolregion im baden-württembergischen Landesentwicklungsplan aufgezeigt und im Rahmen der Metropolregion Rhein-Neckar wurde z.B. 2005 ein Staatsvertrag zwischen Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz für ein *Private-Public Partnership*-Modell unterzeichnet⁽⁷²⁾. Das Land Baden-Württemberg hatte jedoch ein besonderes Interesse, auch im Süden eine Metropolregion einzurichten, die nur zusammen mit den französischen und schweizerischen Partnern gegründet werden konnte. Schon wie bei den Dreiländerkongressen in den 1980er Jahren ging es Ministerpräsident Günther Oettinger darum, grenzüberschreitend aktiv zu werden, um das Land wirtschaftlich zu dynamisieren. Allerdings wurde nun die Wirtschaftsaußenpolitik mit der europäischen Kohäsionspolitik verbunden.

Die Umsetzung des europäischen Konzeptes der Metropolregion in der Oberrheinregion war eine bedeutende Herausforderung für die deutsch-französisch-schweizerischen Zusammenarbeit. Bei der Lissaboner Strategie 2000 ging es vor allem darum, Metropolregionen als Wachstumssteigerungsfaktoren für die europäische Wirtschaft einzusetzen, wobei der Wirtschafts- und Sozialausschuss der EU eine Metropolregion als einen Raum definierte, der durch die Dominanz eines dynamischen Zentrums, d.h. einer Stadt oder einer Agglomeration gekennzeichnet ist und dessen Ausstrahlungs- und Entwicklungspotential die Umgebung so beeinflusst, dass ein potentielles Wirtschaftswachstum für die gesamte Region entsteht. Diese Idee wurde als neues Modell für den Oberrhein rasch aufgenommen und auf regionaler Ebene für den gesamten grenzüberschreitenden Raum realisiert⁽⁷³⁾. Es bestand jedoch das Problem, dass es am Oberrhein nicht nur eine dominante Stadt gab, sondern gleich mehrere – Karlsruhe, Straßburg, Freiburg, Basel –, die alle um eine zentrale Stellung in einer zu konstruierenden Metropolregion rangen⁽⁷⁴⁾. Um die Idee der Metropolregion zu verwirklichen, wurde daher am 9. Februar 2006 in Freiburg beim 10. Dreiländer-Kongress das Prinzip einer polyzentrischen Metropolregion mit mehreren Anziehungspunkten festgeschrieben⁽⁷⁵⁾. Die Oberrheinkonferenz hatte dazu schon im Vorfeld des Dreiländer-Kongresses eine Machbarkeitsstudie zur Metropolregion bei *BAK Basel Economics* in Auftrag gestellt⁽⁷⁶⁾. Mitte des Jahres 2007 wurde dann innerhalb der Arbeitsgruppe Wirtschaft der Oberrheinkonferenz ein *ad-hoc* Expertenausschuss

71 Vgl. *La stratégie de Lisbonne, une voie européenne dans la mondialisation*, Bericht für den Premierminister, Fondation Robert Schuman, 2007.

72 *Governance-Modelle der Europäischen Metropolregionen in Deutschland im Überblick*, IKM Veröffentlichungen, April 2013, cf. www.deutsche-metropolregionen.org (28.11.2014).

73 Birte Wassenberg, „L'eurorégion du Rhin supérieur: mythe ou réalité?“, in: B. Wassenberg, *Vivre et penser la coopération transfrontalière*, vol. 1 (Anm. 2), S. 356.

74 Alexander Iten, Oliver Striff, „Die Europäische Metropolregion am Oberrhein“, in: Kerstin Oden Dahl, Hans Martin Tschudi (Hg.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit*, St. Gallen, 2008.

75 *Schlusserklärung des 10. Dreiländerkongresses in Freiburg* (Anm. 53).

76 *Der Oberrheinraum als europäische Metropolregion*, Studie, BAK Basel Economics, Juni 2006, S. 3.

mit dem Projekt der Metropolregion betraut⁽⁷⁷⁾. Die Resultate des Ausschusses flossen daraufhin in den 11. Dreiländer-Kongress im Januar 2008 in Straßburg ein, der die Metropolregion zum Hauptthema hatte. Das Konzept der Metropolregion Oberrhein wurde dort von den regionalen Politikern und den Bürgermeistern der größeren Städte, die speziell aus diesem Anlass zum Kongress eingeladen werden, verabschiedet⁽⁷⁸⁾. Es bestand im Wesentlichen aus einem Vier-Säulen-Modell, das thematisch in Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft gegliedert war. Jeder Säule wurden die jeweiligen kompetenten Akteure zugeordnet, d.h. kommunale Vertreter, und Regionalverbände für die Politik, Handelskammern und Unternehmen für die Wirtschaft, Universitäten und Forschungszentren für die Wissenschaft, sowie Bürger-Vereine und Infobest-Stellen für die Zivilgesellschaft. Als Koordinatoren wurden für die Säule Politik die Oberrheinkonferenz, für die Säule Wirtschaft die Handelskammern, für die Säule Zivilgesellschaft die Staatskanzlei Rheinland-Pfalz und für die Säule Wissenschaft die Universitäten eingesetzt⁽⁷⁹⁾.

Bei der Metropolisierung am Oberrhein verfolgte die „kleine“ deutsche Außenpolitik also vor allem das Ziel, einen Beitrag zur europäischen Kohäsionspolitik zu leisten. Die „große“ und „kleine“ Außenpolitik waren hierbei kompatibel, da die Metropolregion Oberrhein grenzüberschreitend die deutsche Metropolisierungspolitik ergänzte. Allerdings ging es bei der Metropolregion Oberrhein auch darum, eine Modernisierung, bzw. Rationalisierung der bestehenden *Governance*-Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vorzunehmen. Das ausschlaggebende Charakteristikum der Metropolisierungsphase am Oberrhein war es, dass keine neuen Strukturen gebildet, sondern eine Harmonisierung und Vernetzung aller bestehenden Gremien der Kooperation angestrebt wurden⁽⁸⁰⁾. Diese Rationalisierung wurde insbesondere von der deutschen Seite gefordert, als Beitrag zur europäischen Kohäsionspolitik, aber auch zur Unterstützung der nationalen Sparpolitik des Bundes und der Länder. Die „kleine“ Außenpolitik konnte somit auch zur Förderung der nationalen Politik genutzt werden.

Neben der Metropolregion Oberrhein wurde Anfang der 2000er Jahre ein weiteres Modernisierungsprojekt initiiert, dass als grenzüberschreitender deutsch-französischer Motor zur Europäischen Integration betrachtet werden kann: der Euro-Distrikt Straßburg-Kehl/Ortenaukreis. Allerdings war hier nicht die „kleine“ Außenpolitik lokaler und regionaler Akteure ausschlaggebend, sondern der Impuls kam von höchster (bi-nationaler) Ebene im Rahmen des deutsch-französischen Freundschaftsvertrages.

c. Ein „kleiner“ deutsch-französischer Motor der Europäischen Integration?

Die Idee einer deutsch-französischen Agglomeration im Grenzbereich Straßburg-Kehl war schon in den 1950er Jahren im Europarat initiiert worden, als es darum ging, einen Eurodistrikt für sämtliche europäische Institutionen zu schaffen. Auf

77 Vgl. www.oberrheinkonferenz.org, Rubrik Metropolregion (5.12.2014).

78 Endbericht des 11. Dreiländerkongresses in Strasbourg (Anm. 53).

79 Vgl. www.rmtmo.eu/de/rmt-tmo/das-konzept-der-trinationalen-metropolregion-oberrhein.html (2.12.2014).

80 Birte Wassenberg, „Die Entwicklungsgeschichte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein seit 1963“, in: Anita Prettenhofer-Ziegenthaler, Michael Kießner, Jan Kusber (Hg.), *Zwischenräume. Grenznahe Beziehungen in Europa seit den 1970er Jahren*, Innsbruck, 2011, S. 47.

lokaler Ebene war diese Idee damals jedoch aufgrund des traumatisierten deutsch-französischen Verhältnisses kurz nach dem 2. Weltkrieg nicht realisierbar.

Als „kleine“ Außenpolitik-Initiative wurde dieses Projekt Anfang der 1990er Jahre wieder von einem privaten Verein aufgegriffen. Anlässlich eines grenzüberschreitenden Forums im Europarat am 17. Mai 1990 wurde die „Initiative Eurodistrikt“ zur Einrichtung eines deutsch-französischen Ballungsraumes vorgestellt. An diesem Forum nahmen die Gebietskörperschaften von Straßburg und Kehl teil. Für die Initiatoren handelte es sich darum, eine spezifische Struktur von Zusammenarbeit zu schaffen, die als deutsch-französischer Kooperationsraum zum europäischen Integrationsprozess beitragen könnte. Es ging darum, „aus der Region Straßburg-Kehl/Ortenaukreis, die sich im Zentrum Europas befindet, [...] ein Raumsymbol für das Projekt Europa zu machen“⁽⁸¹⁾. Dieser Raum sollte als „Vermittler zwischen Deutschland und Frankreich“ konzipiert werden und damit den deutsch-französischen Versöhnungsprozess fördern. Das damalige Projekt sah eine grenzüberschreitende Partnerschaft vor, die bis zur Einrichtung gemeinsamer Verwaltungsstrukturen reichte, die direkt bei den Gebietskörperschaften angesiedelt worden wären⁽⁸²⁾. Es war sogar ein Exekutivorgan vorgesehen, dass lokale und nationale Akteure zur gemeinsamen politischen Betreuung des Eurodistriktes zusammenführte, d.h. Vertreter der nationalen Regierungen Frankreichs und Deutschlands, sowie der lokalen Behörden. „Kleine“ und „große“ Außenpolitik hätten somit gemeinsam durch eine deutsch-französische Kooperation im Eurodistrikt verwirklichen werden können. Trotz der vielversprechenden Gelegenheit für die lokalen Akteure, im Raum Straßburg-Kehl eine Art deutsch-französischen Motor der europäischen Integration zu entwickeln, stieß das Projekt Eurodistrikt damals auf wenig Begeisterung bei den Kommunalpolitikern. Die Größenunterschiede zwischen der Agglomeration Strasbourg und der kleinen Stadt Kehl, sowie das Fehlen enger Beziehungen zwischen den Stadträten auf beiden Seiten der Grenze ermutigten keineswegs die Zusammenarbeit über die Grenze.

Damit das Projekt Eurodistrikt Straßburg-Kehl/Ortenaukreis Form annehmen konnte, musste man somit auf einen Anstoß höchster politischer Ebene d.h. der „großen“ Außenpolitik warten⁽⁸³⁾. Anfang der 2000er Jahre erschien der Eurodistrikt in der Tat als mögliches „Vorzeigeprojekt“ eines deutsch-französischen Beitrags zur europäischen Integration bei den Regierungen in Paris und Berlin wieder als sehr attraktiv⁽⁸⁴⁾. Im Jahre 2003 regten also die beiden Regierungschefs Jacques Chirac und Gerhard Schröder anlässlich des 40. Jahrestages des deutsch-französischen *Élysée-Vertrages*, der in Straßburg und Kehl stattfand, an, die Idee eines Eurodistriktes wieder aufzunehmen⁽⁸⁵⁾. Diesmal war die „kleine“ lokale Außenpolitik also fast „gezwungen“,

81 Archive des Europarates, Konferenz der Gemeinden und Regionen, „Eurodistrikt, ein Synthesedokument“, grenzüberschreitendes Forum vom 17.3.1990, CPL/AM(25), 1990.

82 *Ebd.*, S. 6.

83 Birte WASSENBERG, „Geschichte des Projekts Eurodistrikt Straßburg-Kehl mit Bezug auf die Dynamik der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein“, in: Henri de GROSSOUVRE, Eric MAULIN, *Eurodistrikt Straßburg Ortenau Konstruktion eines lebendigen Europa*, Vevey, 2009, S. 95-104.

84 *Ebd.*, S. 99.

85 Deutsch-französische Erklärung am 40. Jahrestag des *Élysée-Vertrages*, 22.1.2003, www.eurodistrict.eu (3.12.2014).

dem Projekt mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Aber tatsächlich war die Zeit auch reifer für die Umsetzung eines solchen Projektes, denn die politischen Bedingungen hatten sich im Vergleich zu den 1990er Jahren verbessert. Seit der Einrichtung einer Arbeitsgemeinschaft *Centre* im Raum Straßburg-Kehl im Jahre 1999 gab es enge Kontakte zwischen den Stadträten auf beiden Seiten der Grenze⁽⁸⁶⁾. Die Mitglieder auf französischer Seite (von der *Communauté commune de Strasbourg* [CUS]) und auf deutscher Seite (aus dem Ortenaukreis und dem Landkreis Emmendingen) kooperierten außerdem regelmäßig im Rahmen von themenbezogenen Arbeitskreisen⁽⁸⁷⁾. Diesen Kontakten ist es zu verdanken, dass diesmal die „kleine“ Außenpolitik mit der „großen“ harmonierte und die lokale Reaktion auf die Chirac-Schröder Erklärung positiv ausfiel⁽⁸⁸⁾. Die damalige Oberbürgermeisterin von Strasbourg, Fabienne Keller, und der Präsident der CUS, Robert Grossmann, ermutigten die Realisierung des Eurodistriktes daher ebenso wie der Oberbürgermeister der Stadt Kehl, Günther Petry. Aber auch von nationaler Seite wurde das Projekt weiter verfolgt. So wurde eine gemeinsame Erklärung der Minister für Europäische Angelegenheiten Noëlle Lenoir und Hans Martin Bury zur Umsetzung des Eurodistriktes am 30. Juni 2003 unterzeichnet. Danach wurde von einer gemeinsamen kommunalen Arbeitsgruppe der CUS und des Ortenaukreises zunächst ein Weißbuch vorgelegt und am 5. Juli 2005 das Gründungsabkommen zum Eurodistrikt Straßburg/Kehl-Ortenau von der CUS und dem Ortenaukreis schließlich unterzeichnet⁽⁸⁹⁾. Ziel des Eurodistriktes war es offiziell, eine interkommunale Zone der grenzüberschreitenden Entwicklung zu etablieren, in der die politische Zusammenarbeit der beteiligten Kommunen, aber auch das tägliche Leben der Bürger im Grenzraum durch bessere Verkehrsverknüpfungen und bürgernahe Kooperationsprojekte gefördert werden sollte. Die neue deutsch-französische Kooperation wurde durch die Einrichtung eines Eurodistriktrates, in dem die politischen Vertreter aller Partner-Körperschaften vertreten waren, zum Ausdruck gebracht. Es kann letztendlich von einer gelungenen Deklination der „großen“ deutsch-französischen Zusammenarbeit auf lokale Ebene gesprochen werden, obwohl Anfangs die „kleine“ lokale Außenpolitik zögernd reagiert hatte.

Das Konzept des Eurodistriktes wurde zudem danach auch von anderen Teilregionen am Oberrhein übernommen. Zunächst wurde am 5. Juli 2006 zwischen den Städten Freiburg und Colmar der Eurodistrikt „*Grand Pays de Colmar*-Region Freiburg“ gegründet. Auch die seit 2002 existierende Trinationale Agglomeration Basel (TAB) wurde am 26. Januar 2007 in einen Eurodistrikt umgewandelt, der jedoch über die rein deutsch-französische Zusammenarbeit hinausgeht. Schließlich entschied sich auch die schon bestehende *Regio* Pamina zur Umgestaltung in einen Eurodistrikt im Jahre 2008⁽⁹⁰⁾. Die Eurodistrikte am Oberrhein können somit nicht nur als lokale deutsch-französische Kooperationsprojekte im Rahmen der europäischen Integration,

86 „La Communauté de travail Centre: un maillon manquant au niveau du Rhin supérieur“, *Bulletin*, Nr. 6, CRS, Oktober 1999.

87 Vgl. *Broschüre der Arbeitsgemeinschaft Centre*, Landratsamt Ortenaukreis, Offenburg, 2001.

88 Michael FREY, *Geplante Eurodistrikte am Oberrhein*, Magisterarbeit, DHV, Speyer, 2004/2005, S. 7.

89 Vgl. *Weißbuch für die Region Straßburg-Ortenau*, Juni 2004, www.strasbourg-ortenu.org (3.12.2014).

90 Vgl. www.regio-pamina.eu, www.eurodistrictbasel.eu (3.12.2014).

sondern generell als lokale Umsetzung einer teilregionalen Integrationspolitik interpretiert werden, d.h. einer Art Metropolisierung auf lokaler Ebene.

Fazit

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit als „kleine“ Außenpolitik ist eine Art „Revolution“ im Europa der Nachkriegszeit, auch für die deutschen Länder, die rechtlich gesehen zwar ein Mitspracherecht bei den Auswärtigen Angelegenheiten der Bundesrepublik Deutschland hatten, jedoch über keine weitreichenden Kompetenzen in der Außenpolitik verfügten. Die „kleine“ Außenpolitik wurde daher auch eher informell von lokalen Akteuren der Stadt Basel initiiert, die die ersten privatrechtlichen Strukturen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit der Gründung der *Regio Basiliensis* 1963 schufen. Für die deutschen lokalen Gebietskörperschaften war diese „lokale“ Außenpolitik zwar interessant, jedoch nicht unbedingt notwendig, wie die späte Einbindung der deutschen Seite in die *Regio*-Vernetzung zeigt. Es bedurfte des persönlichen Engagements des Oberbürgermeisters der Stadt Freiburg, um eine *Regio* auf deutschem Gebiet 1985 zu gründen. Anders ist jedoch das deutsche Interesse an einer Legitimierung für die regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu bewerten. Das deutsch-französisch-schweizerische Bonner Abkommen von 1975 ermöglichte es den Ländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, „kleine“ regionale Außenpolitik mit ihren Nachbarn in grenzüberschreitenden Regionalausschüssen zu betreiben und durch die Schaffung einer zwischenstaatlichen Regierungskommission außerdem dabei eine Verflechtung von „kleiner“ und „großer“ Außenpolitik zu erreichen. Ab den 1980er Jahren wurde die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auch als „kleine“ regionale Außenwirtschaftspolitik genutzt, vor allem auf Initiative des Ministerpräsidenten des Landes Baden-Württemberg Lothar Späth, der zusammen mit der *Région Alsace* die Dreiländer-Kongresse als wesentlichen Bestandteil der (trans)regionalen Wirtschaftsentwicklung schuf. Diese „kleine“ Wirtschaftsaußenpolitik war durchaus kompatibel mit den Leitlinien der „großen“ Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschlands, die traditionell stark auf internationale wirtschaftliche Verflechtung setzte.

In den 1990er Jahren wurde durch zunehmende Verflechtung von grenzüberschreitender Zusammenarbeit mit der Europapolitik die „kleine“ deutsche Außenpolitik am Oberrhein zu einem Mittel, die europäische Integration voranzubringen. Die durch die Europäische Kommission gegründeten Interreg-Programme im Rahmen der europäischen Regionalpolitik förderten die Teilnahme der europäischen Grenzregionen an der Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes, was besonders am Oberrhein durch vier aufeinanderfolgende Programmperioden von 1990 bis 2014 mit insgesamt über 300 Projekten durchaus als gelungen bewertet werden kann. Federführend war zu Beginn dieser Entwicklung auf deutscher Seite das Land Rheinland-Pfalz, das sich besonders für den deutsch-französischen Teilraum im Norden Pamina als Pilotregion für den neuen Ansatz der europäischen Regionalpolitik einsetzte. Nach der Reform der europäischen Regionalpolitik 2007 war wiederum das Land Baden-Württemberg Vorreiter, um auf grenzüberschreitender Ebene mit der Schaffung der Metropolregion Oberrhein einen Beitrag zur territorialen Kohäsion zu leisten.

Nicht zuletzt wurde die „kleine“ Außenpolitik auch als Mittel der deutsch-französischen Verständigung eingesetzt. Schon in den 1950er Jahren gab es die Idee eines

Eurodistriktes Straßburg-Kehl, die dann zu Beginn der 1990er Jahre im Rahmen eines Forums im Europarat wieder aufgegriffen wurde. Bei der Schaffung eines gemeinsamen Ballungsraumes gab es jedoch lokale Widerstände, da die kommunalen Politiker aus Straßburg und Kehl gegenseitiges Misstrauen hegten und ihre eigenen lokalen Interessen der deutsch-französischen Kooperation gegenüber in den Vordergrund stellten. Erst die Initiative der beiden Regierungschefs Schröder-Chirac zum 40. Jahrestag des *Élysée*-Vertrages veränderte die Situation und ermöglichte dann die Realisierung sogar mehrerer Eurodistrikte. Die „kleine“ Außenpolitik folgte hierbei erst auf Impuls und nach der „großen“ Außenpolitik beider Nationalstaaten.

Résumé

La coopération transfrontalière comme outil d'une « petite » politique étrangère est une invention quasi « révolutionnaire » par les régions frontalières en Europe après la Deuxième Guerre mondiale, car la politique étrangère est normalement une sphère d'intervention strictement réservée aux États. Dans l'espace du Rhin supérieur, cette politique de voisinage est d'abord lancée par des acteurs privés bâlois, sur une base informelle, avant d'être légalisée par le traité intergouvernemental franco-germano-suisse de Bonn, en 1975. Depuis, les Länder allemands de Bade-Wurtemberg et de Rhénanie-Palatinat se sont servis de cette « petite » politique étrangère pour accroître la compétitivité économique de la région du Rhin supérieur, mais aussi pour contribuer à l'intégration européenne, notamment à la mise en œuvre du grand marché intérieur de l'Union européenne. La « petite » politique étrangère des collectivités régionales et locales allemandes se complète généralement très bien avec la « grande » politique étrangère du Bund, sauf pour la création de l'Eurodistrict Strasbourg-Kehl, où les autorités locales n'acceptent de se lancer dans le projet que tardivement et seulement après une déclaration des chefs d'État et de gouvernement dans le cadre du 40^e anniversaire du traité de l'Élysée en 2003.

Zusammenfassung

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Mittel einer „kleinen“ Außenpolitik ist eine fast „revolutionäre“ Erfindung der Grenzregionen in Europa nach dem zweiten Weltkrieg, da Außenpolitik normalerweise ein ausschließlich für die Staaten reserviertes Politikfeld ist. Am Oberrhein wurde diese kleine Nachbarschaftspolitik zunächst von privaten Akteuren der Stadt Basel auf informeller Basis initiiert, bevor sie dann durch den deutsch-französisch-schweizerischen Staatsvertrag von Bonn 1975 legitimiert wurde. Seitdem haben die deutschen Länder Baden-Württemberg und Rheinlandpfalz diese „kleine“ Außenpolitik genutzt, um den regionalen Wirtschaftsstandort Oberrhein zu stärken, aber auch um zur europäischen Integration beizutragen, vor allem zur Vervollständigung des großen Binnenmarktes der Europäischen Union. Die „kleine“ Außenpolitik der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften lief generell Hand in Hand mit der „großen“ Außenpolitik des Bundes, außer bei der Gründung des Eurodistriktes Straßburg-Kehl, wo die lokalen Behörden zögerten, sich für das Projekt zu engagieren und dies erst akzeptierten, nachdem die Staats- und Regierungschefs eine offizielle Erklärung beim 40. Jahrestag des deutsch-französischen Freundschaftsvertrages 2003 abgegeben hatten.