

Peter Ulrich, Birte Wassenberg

Der Eurodistrikt Strasbourg-Kehl/Ortenau: Modell für ein »lokales« Weimarer Dreieck?

Der Eurodistrikt Strasbourg-Kehl/Ortenau wurde zum 40. Jahrestag des deutsch-französischen Freundschaftsvertrags 2003 von Jacques Chirac und Gerhard Schröder initiiert: als gemeinsamer Lebensraum für die Grenzbürger, als Motor der lokalen europäischen Integration und als Beginn einer Mehrebenen-Politik, die im Aachener Vertrag 2019 verankert wurde. Dieser Beitrag untersucht, inwieweit das Modell des Eurodistrikts auf die deutsch-polnischen Grenzstädte – Frankfurt (Oder)-Słubice, Guben-Gubin, Görlitz-Zgorzelec – übertragbar wäre. Dabei wird gezeigt, dass ein trilateraler Austausch zwischen den beiden Grenzregionen im Rahmen eines »lokalen« Weimarer Dreiecks sinnvoll wäre, um voneinander zu lernen und um die Mehrebenen-Politik im deutsch-polnischen Kontext politisch zu unterstützen.

Der deutsch-französische Freundschaftsvertrag vom 22. Januar 1963 basierte auf der Idee, eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit auf politischer und wirtschaftlicher Ebene mit dem Ziel der Versöhnung zu verbinden und damit auch einen Platz für eine aktive Beteiligung der Bevölkerung zu schaffen. Allerdings fehlte bei diesem Ansatz eine wesentliche Zwischenebene: die der lokalen Gebietskörperschaften. Die Gründung des Eurodistrikts Strasbourg-Kehl/Ortenau im Jahre 2005 schloss diese Lücke: Er überträgt den deutsch-französischen Staatsvertrag auf den lokalen Grenzraum und setzt ihn in Form eines gemeinsamen Lebensraums für die Grenzbürgerinnen und -bürger um. Angesichts dieses Beispiels stellt sich die Frage, ob und inwiefern der Eurodistrikt Strasbourg-Kehl/Ortenau als Modell für deutsch-polnische Grenzstädte dienen könnte. Lohnt sich vielleicht gar ein trilaterales Konsultationsforum

im Rahmen eines »lokalen« Weimarer Dreiecks zum Erfahrungsaustausch zwischen den beiden Grenzregionen für das gegenseitige Lernen auf lokaler Ebene? In jedem Fall lässt sich feststellen, dass die Unterschiede in der grenzübergreifenden Zusammenarbeit nicht so groß sind, wie vermutet, dass jedoch ein trilateraler Austausch im Rahmen des Weimarer Dreiecks mit Einbindung der lokalen Ebene der drei Länder einen Mehrwert für die bilaterale und die trilaterale Zusammenarbeit darstellen würde.

Der Eurodistrikt Strasbourg-Kehl/Ortenau als Modell für die deutsch-polnische Grenze?

Wenn eine Wiederbelebung des Weimarer Dreiecks auf lokaler Ebene in Erwägung gezogen wird, sollte zunächst betont werden, dass es auch schon beim Eurodistrikt Strasbourg-Kehl/Ortenau darum ging, dem deutsch-französischen Freundschaftsvertrag von 1963 neuen Schwung zu geben. Das Projekt wurde anlässlich des 40. Jahrestages dieses Vertrags 2003 in Strasbourg/Kehl vom französischen Präsidenten Jacques Chirac und dem deutschen Bundeskanzler Gerhard Schröder initiiert. Ziel war es, einen gemeinsamen Lebensraum in den durch die beiden Weltkriege stark gezeichneten Grenzstädten Strasbourg und Kehl und somit ein integriertes Europa »ohne Grenzen« auf lokaler Ebene zu schaffen. Am 5. Juli 2005 wurde das Gründungsabkommen zum Eurodistrikt von den Grenzstädten unterzeichnet.

Drei Entwicklungen des Eurodistrikts Strasbourg-Kehl/Ortenau lassen eine solche Anwendung für deutsch-polnische Grenzstädte als besonders vorteilhaft erscheinen. Zunächst hat der Eurodistrikt zu einer

30 Jahre Weimarer Dreieck: Idee von gestern oder Konzept für morgen?

N° 6, 16. Juni 2021

Konsolidierung der politischen und administrativen Zusammenarbeit geführt. Schon am 15. Dezember 2005 wurde demnach ein gemeinsamer interkommunaler Rat gegründet und auch ein gemeinsames Sekretariat in Kehl eingerichtet. Dies ermöglichte einen dauerhaften politischen Dialog und eine gemeinsame Verwaltung der Aktivitäten des Eurodistrikts. Zusätzlich erhielt der Eurodistrikt am 4. Februar 2010 als Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) den Status einer juristischen Person. Dies verlieh dem Modell eine institutionelle und rechtliche Stabilität, die Modellcharakter hat.

Zweitens hat der Eurodistrikt viele symbolhafte grenzüberschreitende Projekte angeregt. 2005 wurden die Freundschaftsbrücke und 2012 eine grenzüberschreitende Tramverbindung zwischen Strasbourg und Kehl eröffnet. Vor allem das Projekt »Garten der Zwei Ufer«, das ein gemeinsames Raumordnungskonzept für die Ufergebiete am Rhein vorsieht, zeigt exemplarisch, wie stark und nachhaltig der Eurodistrikt das Grenzgebiet integriert hat. Eine solche Verflechtung wäre auch für die deutsch-polnischen Grenzstädte denkbar.

Drittens hat die Arbeit des Eurodistrikts dazu geführt, dass im Aachener Vertrag ein Platz für lokale Akteure vorgesehen wurde. Dies wurde über aktives Lobbying des Eurodistrikts und der Oberrheinkonferenz – der grenzüberschreitenden Exekutive auf Länderebene – erzielt. Demnach widmet der am 22. Januar 2019 in Aachen unterzeichnete Vertrag ein ganzes Kapitel der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Neben der Förderung der Zweisprachigkeit und der grenzüberschreitenden Mobilität ist auch vorgesehen, die grenzüberschreitenden Instanzen wie den Eurodistrikt in die offiziellen zwischenstaatlichen Gremien einzubeziehen. Dabei wurde also eine Art Mehrebenen-Politik geschaffen, bei der die nationalen Regierungen in Berlin und Paris mit den lokalen und regionalen Autoritäten vor Ort an der Grenze zusammenarbeiten.

Diese Innovation könnte im Sinne des Lernens und Austauschs für das Weimarer Dreieck interessant sein, ohne dass notwendigerweise der deutsch-polnische Nachbarschaftsvertrag revidiert werden müsste, da dieser im Kern schon alle Elemente enthält, die für eine praktische Anwendung der im Aachener Vertrag verankerten Mehrebenen-Politik benötigt werden.

Die Umsetzung des Eurodistrikt-Modells in deutsch-polnischen Grenzstädten

Der deutsch-polnische Grenzraum kann auf keine so lange Integrationsgeschichte im Kontext der Europäisierung zurückschauen wie der deutsch-französische. Erst mit dem Fall des Eisernen Vorhangs und der deutschen Wiedervereinigung wurde auch die deutsch-polnische Grenze von der Bundesrepublik Deutschland mit dem deutsch-polnischen Grenzvertrag vom 14. November 1990 völkerrechtlich anerkannt.

Der vom deutsch-französischen Freundschaftsvertrag beeinflusste deutsch-polnische Nachbarschaftsvertrag wurde dann am 17. Juni 1991 unterschrieben. Neben der politischen und wirtschaftlichen Heranführung Polens an die Europäischen Gemeinschaften zielte der Vertrag auf eine partnerschaftliche Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften im Grenzraum und die Schaffung einer grenzübergreifenden Regierungskommission für regionale und grenznahe Zusammenarbeit. Demnach hat der deutsch-polnische Nachbarschaftsvertrag von Anfang an nicht nur einen Beitrag zu Versöhnung und Austausch geleistet, sondern auch konkrete grenzübergreifende Aktivitäten und Gremien geschaffen, wodurch in den 1990er Jahren teilweise mehr Kooperation zwischen deutschen und polnischen Grenzstädten stattfand als zwischen Strasbourg und Kehl. Entlang der deutsch-polnischen Grenze wurden zwischen 1991 und 1995 vier Euroregionen sowie seit 1998 drei grenzüberschreitend-institutionalisierte Städtepartnerschaften gegründet: Die Eurostadt Guben-Gubin (1998), die Europastadt Görlitz-Zgorzelec

30 Jahre Weimarer Dreieck: Idee von gestern oder Konzept für morgen?

N° 6, 16. Juni 2021

(1998) und das Kooperationszentrum Frankfurt (Oder)-Ślubice (2010/2011).

Die deutsch-polnischen Grenzstädte sind grenzüberschreitend unterschiedlich konsolidiert. Während die Europastadt Görlitz-Zgorzelec bereits in den 1990er Jahren zahlreiche Projekte und Verträge auch in den Bereichen der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge und Verwaltungskooperation umgesetzt hat, hat die Verwaltungskooperation Frankfurt (Oder)-Ślubice erst in den 2010er Jahren stark an Fahrt aufgenommen. Dort wurden durch die Schaffung eines Kooperationszentrums auch die beiden Gemeindeverwaltungen miteinander verflochten und ein regelmäßiges Forum des Austauschs der Bürgermeister etabliert – eine dem Eurodistrikt sehr vergleichbare Governance-Struktur. Was den gemeinsamen Lebensraum betrifft, gibt es auch in den deutsch-polnischen Grenzstädten schon zahlreiche grenzüberschreitende Projekte, die denen des Eurodistrikts Strasbourg-Kehl/Ortenau gleichen. Grenzüberschreitende Buslinien existieren an verschiedenen Orten der Grenze, und in Frankfurt (Oder)-Ślubice wurde sogar eine Fernwärmeverbindung hergestellt, die über die Brücke zwischen den beiden Städten verläuft.

Dennoch gibt es auch einige Herausforderungen für die deutsch-polnischen Grenzstädte, bei denen der Eurodistrikt Strasbourg-Kehl/Ortenau als Vorbild dienen kann. Erstens existieren an der deutsch-polnischen Grenze noch keine grenzüberschreitenden Rechtsverbände. Insgesamt sind die deutsch-französischen Kooperationsstrukturen mit insgesamt acht EVTZ und bilateralen Abkommen wie z.B. dem Karlsruher Abkommen von 1996 rechtlich und politisch deutlich intensiver miteinander verflochten als die deutsch-polnischen. Der EVTZ schafft eine konsolidierte und dauerhafte Kooperation mit dem Status einer juristischen Person für gemeinsame Institutionen und ermöglicht es so, Grenzstädte nachhaltig zu integrieren, was im deutsch-polnischen Kontext ebenfalls sinnvoll wäre.

Zweitens bedarf es politischer Impulse und einer Aktualisierung des deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrags. Mit dem Aachener Vertrag hat eine Vertiefung und Institutionalisierung des deutsch-französischen Freundschaftsvertrags stattgefunden. Der Nachbarschaftsvertrag hat das noch nicht erlebt. Politische Unterstützung der nationalen Regierungen erscheint dabei relevanter für die grenzüberschreitende Kooperationsvertiefung als eine rechtliche Revision des Nachbarschaftsvertrags. Trotz der politischen Spannungen zwischen Deutschland und Polen auf nationaler und europäischer Ebene sollte die gemeinsame Zusammenarbeit auch zukünftig im Blick behalten werden. Ein Jubiläum wie der 30. Jahrestag der Vertragsunterzeichnung im Jahr 2021 könnte ein Anlass sein, das Abkommen politisch zu erneuern.

Drittens fehlt in der deutsch-polnischen Zusammenarbeit eine stärkere Verflechtung im Mehrebenen-System. Der Aachener Vertrag hat die Handlungsfähigkeit der deutsch-französischen Grenzregionen gestärkt. In der Corona-Pandemie hat sich diese Mehrebenen-Politik schon als sehr effizient erwiesen. Sie hat nämlich dazu geführt, dass während des Corona-bedingten Lockdowns im Frühjahr 2020 schnell Kontakte zwischen der regionalen und der nationalen Ebene beider Länder geknüpft wurden, die einen raschen Patiententransfer vom Elsass in die benachbarten deutschen Grenzregionen ermöglichten. Die Grenzschießungen im deutsch-polnischen Kontext haben gezeigt, dass die Abstimmungen zwischen den Staaten und den lokalen Ebenen nicht optimal liefen. Hier besteht für künftiges Krisenmanagement Verbesserungsbedarf. Erfahrungen aus dem Eurodistrikt könnten in dieser Hinsicht hilfreich sein. Durch eine bessere Mehrebenen-Politik könnte die Zusammenarbeit im Gesundheitswesen oder im Grenzmanagement, zum Beispiel hinsichtlich der Kontrollen von Grenzgängern, besser abgestimmt werden.

**30 Jahre Weimarer Dreieck:
Idee von gestern oder Konzept für morgen?**

N° 6, 16. Juni 2021

**Die zentrale Rolle politischer Unterstützung im
deutsch-polnischen Rahmen**

Die politisch-institutionelle Form eines deutsch-französischen Eurodistrikts – wie in Strasbourg-Kehl/Ortenau – kann nur bedingt als Modell auf deutsch-polnische Grenzstädte übertragen werden. Denn prinzipiell enthält der deutsch-polnische Nachbarschaftsvertrag schon alle Dispositionen, die eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Sinne einer Mehrebenen-Politik ermöglichen. Für eine konkrete Umsetzung dieser Dispositionen besticht der heutige Eurodistrikt Strasbourg-Kehl/Ortenau dennoch als Modell, vor allem durch seine juristisch und politisch gefestigte Struktur mit einem EVTZ als Rechtsbasis und durch das Konzept eines integrierten gemeinsamen Lebensraums für die Bürgerinnen und Bürger beiderseits der Grenze. Hier kann er als Vorbild dienen, um auch solche Rechtsverbünde und gemeinsamen Lebensräume in deutsch-polnischen Grenzstädten anzudenken.

Eine rechtliche Revision des Nachbarschaftsvertrags im Sinne des Aachener Vertrags ist nicht unbedingt notwendig. Allerdings bedarf es einer politischen Unterstützung von höchster Ebene, um Unsicherheiten in der grenzüberschreitenden Kooperation – etwa bei EVTZ-Gründungen – auszuräumen. Des Weiteren wäre auch eine bessere Verflechtung lokaler und nationaler Governance-Strukturen sinnvoll, so wie sie im Aachener Vertrag vorgesehen ist. Trotz der aktuell angespannten bilateralen Beziehungen zwischen Deutschland und Polen kann das Weimarer Dreieck daher ein trilaterales Konsultations- und Lernforum für die lokalen Akteure an der Grenze bilden, um solche Prozesse anzustoßen und zu steuern.

Publikationsreihe

30 Jahre Weimarer Dreieck: Idee von gestern oder Konzept für morgen?

N° 6, 16. Juni 2021

Autoren

Peter Ulrich ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung in Erkner und Mitglied am Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder). Birte Wassenberg ist Professorin für Zeitgeschichte bei Sciences Po Strasbourg und stellvertretende Direktorin des deutsch-französischen Jean Monnet Exzellenz-Zentrums in Strasbourg.

Die Publikationsreihe

Die Reihe »30 Jahre Weimarer Dreieck – Idee von gestern oder Konzept von morgen?« beleuchtet die Entwicklung und gegenwärtige Verfasstheit dieses trilateralen Formats aus verschiedenen Blickwinkeln und formuliert Ideen für seine zukünftige Ausgestaltung. Während im ersten Teil der Reihe das Weimarer Dreieck aus deutscher, französischer und polnischer Perspektive ergründet wird, fokussiert der zweite Teil auf seine Wirkung in den Bereichen internationaler, grenzüberschreitender und kulturell-zivilgesellschaftlicher Zusammenarbeit.

#SGWeimarTriangle30

Diese Publikationsreihe gibt ausschließlich die Meinung der Autorinnen und Autoren wieder. Alle Rechte vorbehalten. Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Genshagen sind auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

Bisherige Publikationen

N° 1: Jakub Wiśniewski: Back to basics – ein Neustart für das Weimarer Dreieck

N° 2: Paul Maurice: Das Weimarer Dreieck – ein geopolitisches Zukunftsmodell aus französischer Perspektive

N° 3: Kai-Olaf Lang und Ronja Kempin: Das Weimarer Dreieck aus deutscher Sicht: Neuer Schwung, aber keine Überforderung

N° 4: Ryszarda Formuszewicz: Der diskrete Charme der Dissonanz: Das Weimarer Dreieck aus polnischer Sicht

N° 5: Adam Balcer: Großes Potenzial, geringe Erfolge – das Weimarer Dreieck in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU

Herausgeber

Stiftung Genshagen
Am Schloss 1
D-14974 Genshagen
www.stiftung-genshagen.de
institut@stiftung-genshagen.de

© Stiftung Genshagen, 2021

Stiftung Genshagen

Die Stiftung Genshagen ist eine gemeinnützige Stiftung bürgerlichen Rechts. Stifter sind die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien und das Land Brandenburg. Die Stiftung ist eine Plattform des Austauschs zwischen Akteuren aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur und Zivilgesellschaft. Sie fördert den Dialog zwischen Deutschland, Frankreich und Polen im Sinne des »Weimarer Dreiecks«. Wichtigster Drittmittelgeber ist das Auswärtige Amt.

Möchten Sie die Arbeit der Stiftung Genshagen unterstützen? Dann werden Sie Mitglied des Fördervereins Stiftung Genshagen e.V. oder spenden Sie für eines unserer Projekte.

Kontakt: foerderverein@stiftung-genshagen.de

Unsere Stifter:



Die Beauftragte der Bundesregierung
für Kultur und Medien



Auswärtiges Amt

Die vorliegende Publikationsreihe erscheint mit freundlicher Unterstützung von: