

discussion paper

33

Christian Hey und Petra Betz

Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender
Zusammenarbeit im Umweltschutz
Das Beispiel Oberrheinregion

EURES discussion paper dp-33

ISSN 0938-1805

1994

EURES

Institut für Regionale Studien in Europa

Schleicher-Tappeser KG

Basler Straße 19, D-79100 FREIBURG

Tel. 0049/ 761/ 70 44 1-0

Fax 0049/ 761/ 70 44 1-44

Das EURES-Institut

Ökonomie und Ökologie gehören für uns zusammen.

Eine nachhaltige Entwicklung braucht eigenständige regionale Strukturen und intensivere europäische Zusammenarbeit.

Wir helfen, Perspektiven zu entwickeln und Ideen in die Tat umzusetzen.

Wir vermitteln. Zwischen Wissenschaft und Praxis, zwischen Ansprüchen und Interessen, zwischen unterschiedlichen Kulturen.

Unser Anliegen

Das EURES-Institut für regionale Studien in Europa ist ein unabhängiges Unternehmen für Beratung und Forschung. Es arbeitet mit vorwiegend sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Methoden für öffentliche und private Auftraggeber. Alle Arbeiten und Ansätze des EURES-Instituts sind durch drei wesentliche Anliegen geprägt:

- Nachhaltige Entwicklung
- Europäische Zusammenarbeit
- Demokratie

Eine verstärkte Beachtung regionaler Strukturen und Besonderheiten in Verbindung mit einer europäischen Perspektive ist in vielen Bereichen die Voraussetzung, um diesen Zielen näher zu kommen.

Unsere Arbeitsbereiche

Das EURES-Institut gliedert sich in zwei Arbeitsbereiche, die sich in diesem Sinne ergänzen:

- Arbeitsbereich Regionalentwicklung
 - Integrierte Regionalentwicklung
 - Tourismus
 - Wirtschaft/ Arbeitsmarkt/ Weiterbildung
 - Unternehmenskooperation und Logistik
- Arbeitsbereich Europäische Umweltpolitik
 - Europäische Umweltpolitik allgemein
 - Güterverkehr
 - Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Umweltschutz

Das Beispiel Oberrheinregion

Christian Hey und Petra Betz

1994

EURES

Institut für Regionale Studien in Europa

Schleicher-Tappeser KG

Basler Straße 19, D-79100 FREIBURG

Tel. 0049/ 761/ 70 44 1-0

Fax 0049/ 761/ 70 44 1-44

Das vorliegende discussion paper wurde im Rahmen des Forschungsprojektes 'Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Umweltpolitik' erstellt, das vom EURES-Institut für regionale Studien in Europa (Freiburg/ D), POPLAR (Brüssel/ B) und der Hochschule St. Gallen, Prof. Dr. Leuenberger (St. Gallen/ CH) durchgeführt wurde. Die Koordination des Gesamtprojektes lag beim EURES-Institut.

Die Durchführung des Projektes wurde im Rahmen des Forschungsprogrammes 'SEERS' durch die Kommission der Europäischen Union, GD XII (Brüssel/ B) sowie durch das Schweizerische Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (Bern/ CH) finanziell gefördert.

Christian Hey,

geb. 1961, Dipl. Verwaltungswissenschaftler. Studium in Konstanz, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Deutschen Bundestag (Schwerpunkte EU-Binnenmarkt, Welthandelsfragen), Redakteur der "Öko-Mitteilungen" des Öko-Instituts in Freiburg. Freiberufliche wissenschaftliche und journalistische Tätigkeit zum Thema Umweltfolgen des EU-Binnenmarktes; Mitbegründer des EURES-Instituts, seit 1990 hier für den Bereich Europäische Umweltpolitik zuständig.

Petra Betz,

geb. 1971, seit 1990 Studium der Verwaltungswissenschaft in Konstanz. Schwerpunkte: Kommunal- und Regionalpolitik.

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	1
2	Die Untersuchungsregion	2
2.1	Strukturdaten	5
2.1.1	Siedlungs- und Bevölkerungsstruktur	5
2.1.2	Die Wirtschaftsstrukturen	7
2.1.3	Verkehrsinfrastruktur	14
2.1.4	Die politisch-administrativen Systeme in der Region	16
2.2	Umweltprobleme und Konflikte	23
2.2.1	Der gefährdete gemeinsame Naturraum	23
2.2.2	Luft	24
2.2.3	Wasser	28
2.2.4	Abfall	29
2.2.5	Lebensqualität	31
2.2.6	Wirtschaftszweige mit hohem Umweltgefährdungspotential ..	32
2.2.7	Artenvielfalt und Naturschutz	34
2.3	Grenzüberschreitende Kooperationen	35
2.3.1	Politisch-administrative Institutionen	36
2.3.2	Parastaatliche und private Institutionen	44
2.3.3	Exkurs: Klage- und Einspruchsrechte als "Sonderfall" grenz- überschreitender Institutionen der Kooperation	48
2.3.4	Fazit	49
2.4	Das Regionalbewußtsein in der Region	50
3	Die grenzüberschreitende Umweltpolitik	51
3.1	Kurze Geschichte	51
3.2	Überblick über die Projekte	53
3.3	Bewertung der grenzüberschreitenden Umweltpolitik	56
3.3.1	Die Akteure, ihre Kapazitäten und Akteursnetzwerke	56
3.3.2	Die Instrumente	59
3.3.3	Ökologische Bewertung	60
3.3.4	Bewertung des Kooperationsniveaus	68
3.3.5	Gesamtbewertung	70
3.4	Analyse und Erklärung	72
3.4.1	Konstellation von Wille und Möglichkeiten	72
3.4.2	Interaktionssystem und Institutionengeflecht	76
3.5	Zusammenfassung	78
3.6	Empfehlungen und Perspektiven	80
3.6.1	Auf dem Weg zu einem gemeinsamen Leitbild?	82
4	Abstract	87
5	Literatur	89
6	Liste der Interviewpartner	95

Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1	Oberrheinische Kooperationsräume (Quelle: Regio Basiliensis 1994, S. 9)	3
Abb. 2	Das Untersuchungsgebiet (Quelle: Auctor 1991, S. 13)	4
Abb. 3	Die Abgrenzung der "Regio Wirtschaftsstudie Oberrhein" (Quelle: Füg/ Grieder 1993, S. 94)	5
Abb. 4	Waldschadensentwicklung in Baden-Württemberg 1983-89, 1991 und 1994 nach Wuchsgebieten; Schadstufen 2-4 (Quelle: FVF 1994, Anlage 6)	25
Abb. 5	Ozon-Messungen im Regierungsbezirk Freiburg 1992 (BZ 20.4.1992)	26
Abb. 6	Anlagen mit hohem Gefährdungspotential in der Region 1987 (Quelle: Die Grünen, Regionalbüro Emmendingen; Gestaltung: Hubert Hoffmann)	33
Abb. 7	Kooperation am Oberrhein (Quelle: EURES 1994; Entwurf: Petra Betz, Gestaltung: Barbara Schultz)	37

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1	Ökonomische Strukturtypen am südlichen Oberrhein (Quelle: EURES 1994)	13
Tabelle 2	Vergleich der politisch-administrativen Systeme auf nationaler Ebene (Quelle: EURES 1994)	20
Tabelle 3	Vergleich der politisch-administrativen Systeme in der Oberrheinregion (Quelle: EURES 1994)	22
Tabelle 4	Vergleich der politisch-administrativen Systeme auf kommunaler Ebene (Quelle: EURES 1994)	23
Tabelle 5	Immissionsgrenzwerte für SO ₂ -und NO ₂ im Vergleich (Quelle: Oberrhein-Konferenz, AG Umwelt 1991, S. 49f)	27
Tabelle 6	Zahl der Institutionen der grenzüberschreitenden Kooperation nach Status der Träger und Thema der Kooperation (Quelle: EURES 1994)	36
Tabelle 7	Liste der 56 Einzelfälle grenzüberschreitender Kooperationsprojekte und Konflikte am Oberrhein (Quelle: EURES 1994)	54
Tabelle 8	Akteure am Oberrhein (Quelle: EURES 1994)	57
Tabelle 9	Die Ebene der Zusammenarbeit (Quelle: EURES 1994)	57
Tabelle 10	Wirkungstiefe der Projekte und Konfliktthemen am Oberrhein (Quelle: EURES 1994)	60
Tabelle 11	Wirkungstiefe und Akteure (Quelle: EURES 1994)	61
Tabelle 12	Instrumenteneinsatz und Wirkungstiefe (Quelle: Eigene Erhebung)	62
Tabelle 13	Wirkungstiefe und Akteure bei Projekten der Zusammenarbeit (Quelle: EURES 1994)	63
Tabelle 14	Wirkungstiefe und Ebene bei Projekten der Zusammenarbeit (Quelle: EURES 1994)	64
Tabelle 15	Kooperationstyp am Oberrhein (Quelle: EURES 1994)	68
Tabelle 16	Bewertungsprofil der grenzüberschreitenden Umweltpolitik (Quelle: EURES 1994)	71
Tabelle 17	Harmonie und Konflikt in unterschiedlichen Konstellationen (Quelle: EURES 1994)	73

Verzeichnis der Abkürzungen

ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maitrise de l'Energie
ADIRA	Association de développement du Bas-Rhin
AFME	Agence française pour la Maitrise de l'Energie
ANRED	Agence Nationale pour la Récupération et l'Elimination des Déchets
AQA	Agence pour la Qualité de l'Air
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
CIMAB	Communauté d'Intérêt Moyenne Alsace - Breisgau; Interessengemeinschaft Mittleres Elsaß - Breisgau
DIREN	Direction Régionale de l'Environnement
DRAE	Délégation régionale à l'architecture et à l'environnement
DRIRE	Direction régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement d'Alsace
EUCOR	Europäische Konföderation der Oberrheinischen Universitäten
IHK	Industrie- und Handelskammer
IKRB	Internationale Koordinationsstelle der Regio Basiliensis
INSEE	Institut National de la statistique et des études économiques
KAR	Koordinationsausschuß der drei Regio-Gesellschaften
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KOR	Konferenz Oberrheinischer Regionalplaner
PIK	Periodische Internationale Koordinationsgespräche
POS	Plan d'occupation des sols (Flächennutzungsplan)
RVSO	Regionalverband Südlicher Oberrhein
SIVU	Syndicat Intercommunal à Vocation Unique
SIVOM	Syndicat Intercommunale à Vocation Multiple
TGV	Train á grande vitesse

1 Vorwort

Die grenzüberschreitende Kooperation im Umweltbereich kann in der Oberrheinregion auf eine lange Tradition zurückblicken. Allerdings fallen die Ergebnisse hinter die Erwartungen und selbstgesteckten Ansprüche zurück. Die regionale Zusammenarbeit erweist sich als konfliktreich und schwierig. Aus diesem Grunde wurde die Oberrheinregion im Rahmen des EU-Forschungsprojektes 'Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Umweltpolitik' als eine der beiden Grenzregionen ausgewählt, in denen eine genaue Analyse der grenzüberschreitenden Kooperationen vorgenommen wurde. Im Rahmen dieses Forschungsprojektes wurde versucht, Erfolgsbedingungen und -hemmnisse zu identifizieren, durch die die grenzüberschreitende Umweltpolitik auf der regionalen Ebene beeinflusst wird. Darauf aufbauend sollen konkrete Handlungsanweisungen für verschiedene politische Akteure formuliert werden, die einer Intensivierung dieser Zusammenarbeit dienen sollen.

Die Analyse der grenzüberschreitenden Umweltkooperation in der Oberrheinregion erfolgt dabei vor dem Hintergrund einer genauen Darstellung der regionalen Raumstruktur, der Umweltsituation und dem bestehenden grenzüberschreitenden Interaktionssystem. Darauf aufbauend wird eine Beschreibung und Bewertung der grenzüberschreitenden Umweltpolitik in der Oberrheinregion vorgenommen. Parallel dazu wurden für den Bereich 'Gewässerschutz' und 'ÖPNV' ergänzende Fallstudien durchgeführt, bei denen die dort stattfindenden konkreten Kooperationsprozesse analysiert wurden (vgl. Blatter 1994b, Pötsch 1994). Die Beschreibung und Bewertung der Umweltpolitik erfolgte dabei mit Hilfe eines Analyserasters, das ebenfalls im Rahmen dieses Forschungsprojektes entwickelt wurde (vgl. Scherer/ Blatter/ Hey 1994). Durch diese Analysen ist es dann möglich, konkret die Faktoren der grenzüberschreitenden Umweltpolitik in der Oberrheinregion sowie Erfolgsbedingungen und Erfolgshindernisse zu identifizieren.

Die vorliegende Studie wurde im Zeitraum von Sommer 1993 bis Sommer 1994 durchgeführt und basiert auf einer Vielzahl von Interviews mit regionalen Experten. Da sich die gesamte grenzüberschreitende Kooperation in der Bodenseeregion derzeit stark in Bewegung befindet, war es nicht möglich, alle Neuerungen und Änderungen seit dem Ende der empirischen Erhebungsphase in der Studie zu berücksichtigen. Es wurde jedoch versucht, wichtige aktuelle Veränderungen noch zu integrieren.

2 Die Untersuchungsregion

Für die Abgrenzung des Untersuchungsraumes sind mehrere Optionen denkbar. Diese reichen von einer sehr weiten räumlichen Abgrenzung (der der Oberrheinkonferenz) bis hin zu einer sehr engen (der Kooperation der drei Regio-Gesellschaften im südlichen Teil der Region).

Für eine Politikanalyse liegt es nahe, eine Abgrenzung entlang des institutionell und politisch stärksten Kooperationszusammenhangs zu vollziehen. Dies ist die Deutsch-Französisch-Schweizerische Oberrheinkonferenz, die 1975 durch einen Notenwechsel begründet wurde (vgl. Speiser 1993, 59f). Das Gebiet der Oberrheinkonferenz umfaßt das gesamte Oberrheingebiet von Basel bis nördlich von Karlsruhe (vgl. Abb. 1). Auf deutscher Seite sind die Regionalverbände südlicher und mittlerer Oberrhein in Baden-Württemberg sowie die Region Südpfalz in Rheinland-Pfalz, auf französischer Seite die Region Elsaß mit den beiden Departements Haut-Rhin und Bas-Rhin und auf Schweizer Seite die Kantone Basel Stadt und Land beteiligt (Auctor 1991, X).

Eine solche Abgrenzung scheint jedoch aus mehreren Gründen zu weit gefaßt. Der Raum kann wegen seiner wirtschaftlichen und politischen Vielfalt nicht mehr als eine Einheit bezeichnet werden. Er umfaßt auch Teilräume, die sich wirtschaftlich und politisch an anderen Regionen orientieren. Dies gilt insbesondere für die nördlichen Teile der Region, wie Karlsruhe und Teile der Pfalz. Der mittlere Oberrhein und die Südpfalz gehören darüber hinaus zu einem anderen grenzüberschreitenden Kooperationszusammenhang, der PAMINA (Auctor 1991, X). AUCTION (1991) hat daher diese Teilräume aus der Pilotstudie für ein grenzüberschreitendes Entwicklungskonzept Oberrhein Mitte-Süd ausgeklammert. Diese Region, die den südlichen Oberrhein und Teile des Hochrheins umfaßt, ist durch die Einzugsräume der vier Oberzentren Straßburg, Mulhouse, Basel und Freiburg eingegrenzt (wobei sich Waldshut bereits an Zürich ausrichtet) (vgl. Abb. 2).

Eine weitergehende Eingrenzung der Untersuchungsregion erscheint hingegen wenig sinnvoll. So beschränkt sich z.B. die "Regio Wirtschaftsstudie Oberrhein" auf die drei nicht-staatlichen Regio-Gesellschaften, der Regio Basiliensis, der Regio du Haut-Rhin und der Freiburger Regio-Gesellschaft. Die nördliche Untersuchungsgrenze der Region wäre dann nördlich des Kaiserstuhls zu ziehen (Landkreis Emmendingen und Departement Bas-Rhin) (vgl. Abb. 3). Eine solche Eingrenzung hätte zwar den Vorteil der Überschaubarkeit und relativ eindeutiger - vor allem nichtstaatlicher - grenzüberschreitender Verflechtungen, sie würde aber thematisch zu Begrenzungen führen. So bieten die beiden grenzüberschreitenden Verdichtungsräume Basel und Straßburg hinsichtlich der Konflikte und Kooperationsmuster interessante Vergleichsmöglichkeiten. Der größere Untersuchungsraum erweitert zudem das Spektrum der Fallbeispiele.

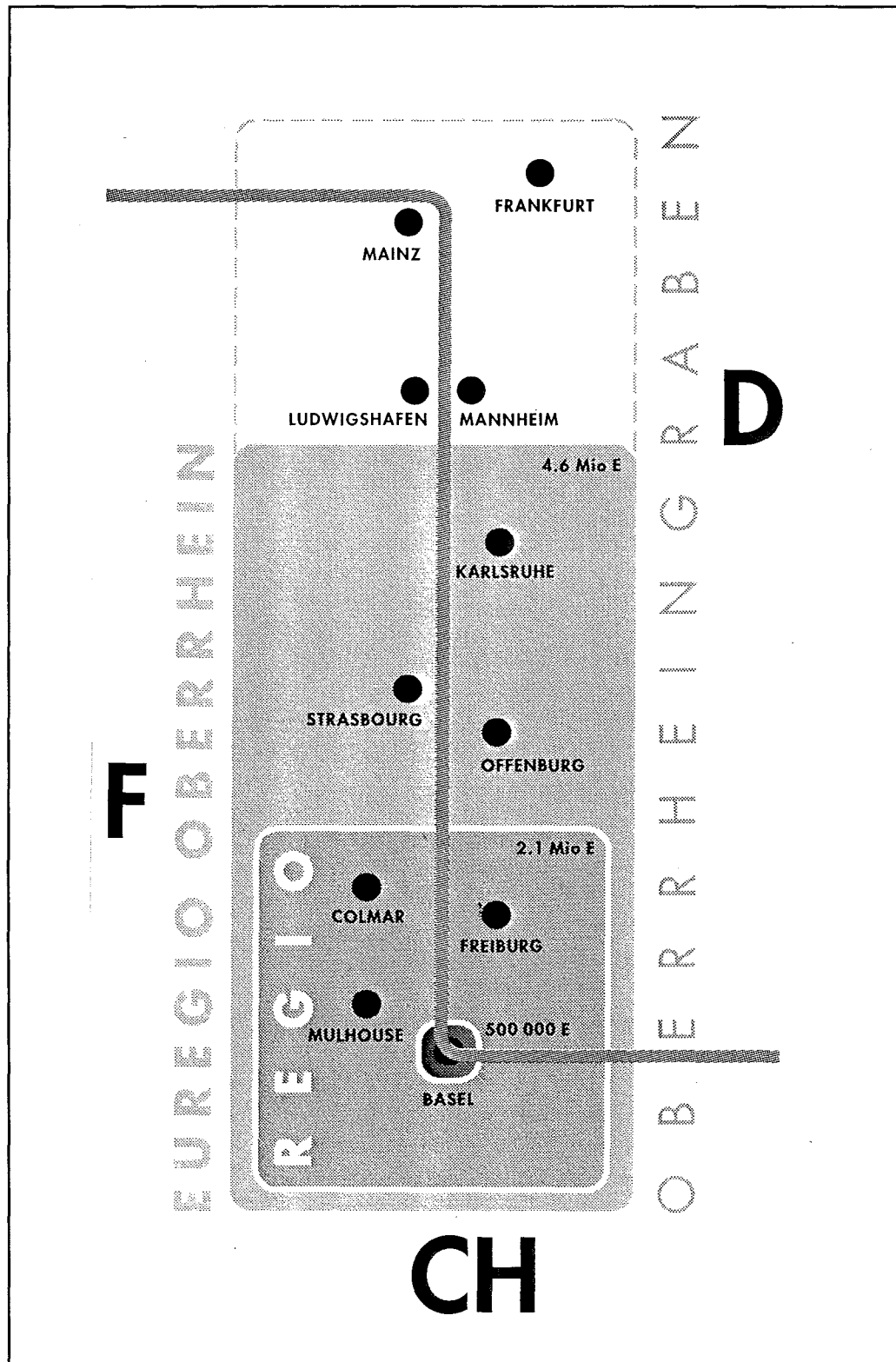


Abb. 1 Oberrheinische Kooperationsräume (Quelle: Regio Basiliensis 1994, S. 9)

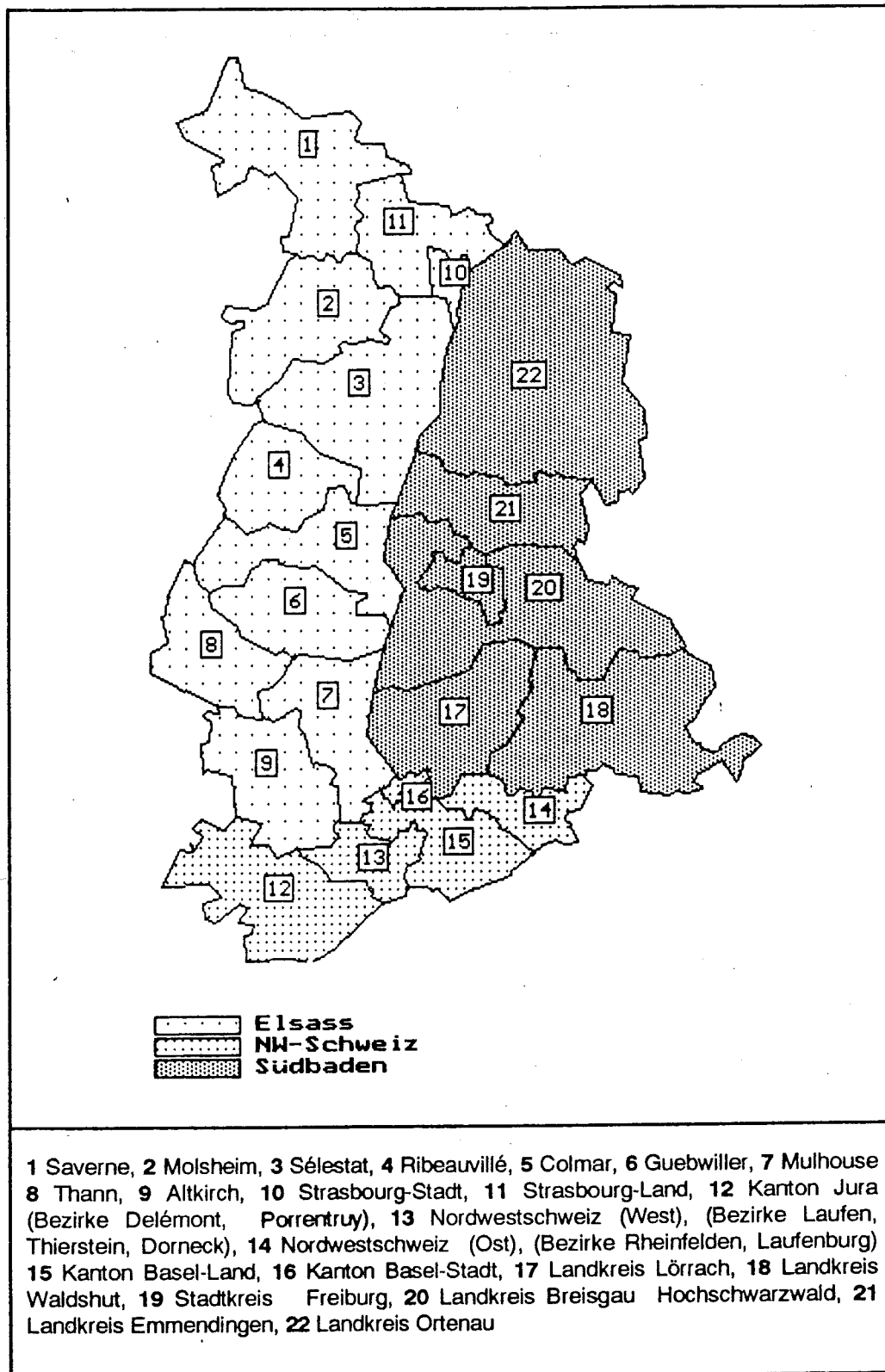


Abb. 2 Das Untersuchungsgebiet (Quelle: Auctor 1991, S. 13)

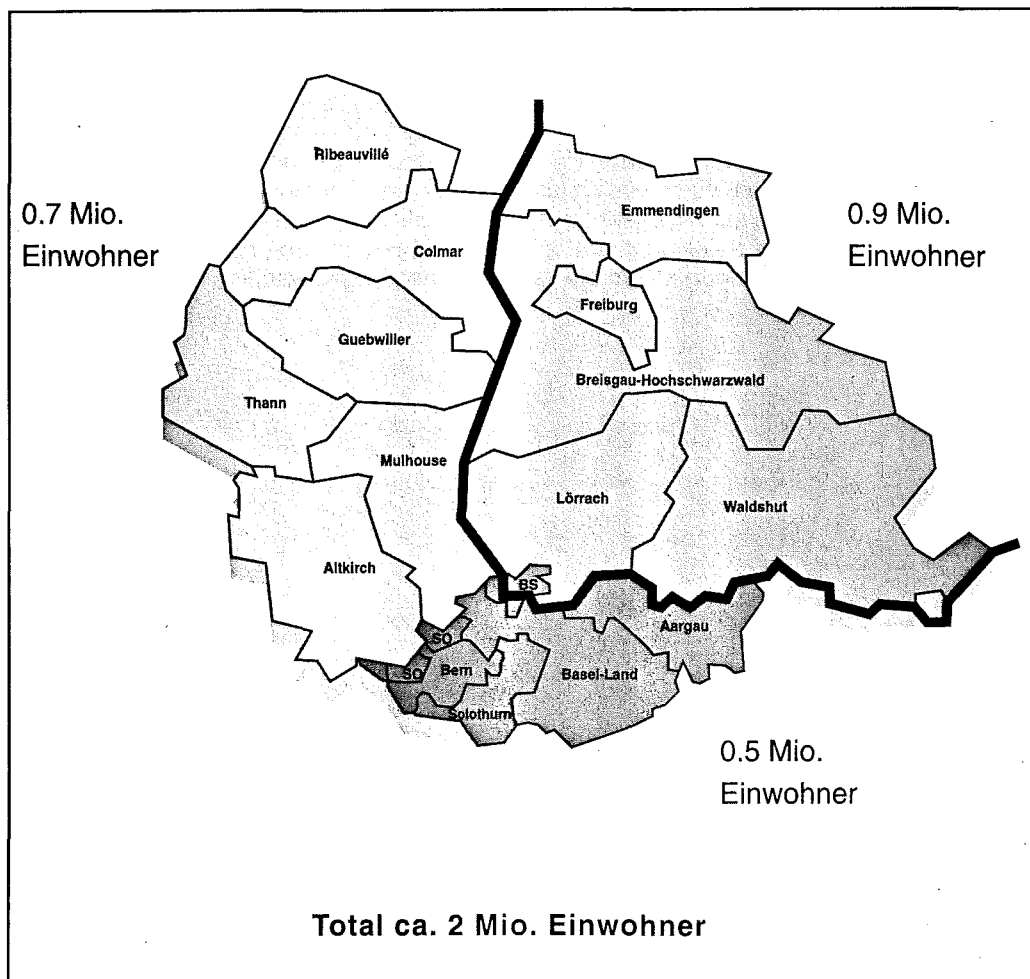


Abb. 3 Die Abgrenzung der "Regio Wirtschaftsstudie Oberrhein" (Quelle: Füeg/ Grieder 1993, S. 94)

2.1 Strukturdaten

2.1.1 Siedlungs- und Bevölkerungsstruktur

In der Region am mittleren und südlichen Oberrhein (nach hier der übernommenen Abgrenzung von AUCTOR 1991) leben insgesamt 3,3 Millionen Menschen auf einer Fläche von 14,642 km². Die Bevölkerungsdichte der Region ist mit 222 Menschen/ km² durchschnittlich hoch. Die Bevölkerung ist jedoch nicht gleichmäßig verteilt. Es gibt großstädtische Verdichtungsräume und eher ländlich und klein-städtisch strukturierte Gebiete.

Die Siedlungsentwicklung konzentriert sich auf das Oberrheintal und den Hochrhein, zwischen den drei Mittelgebirgsregionen Schwarzwald, den Vogesen und dem Schweizer Jura. Die Region hat eine ausgeglichene Struktur von Oberzentren mittlerer Größe und von Mittelzentren. Das Rheintal kann man entsprechend der Systematik von IRMEN/ RUNGE (1988) als eine "Region mit Verdichtungsansätzen" bezeichnen, die aus einem Netz von Kernstädten mit einem ländlichen Umland bestehen. Die Mittel-

gebirge haben eher eine ländliche Siedlungsstruktur. Der Großraum Basel mit weit über 600.000 Einwohnern kann bereits als eine grenzüberschreitende Agglomeration betrachtet werden.¹ In der Region befinden sich drei Oberzentren; Basel, Straßburg und Freiburg. Basel und Freiburg haben jeweils ca. 200.000 Einwohner, Straßburg 250.000. Basel und Straßburg haben beide mittelgroße und kleine "Satellitenstädte" auf der anderen Seite der Grenze, die mit ihnen in engen Verflechtungsbeziehungen stehen. Die Mittelzentren der Region sind Colmar, Mulhouse und Offenburg. Mulhouse hat 110.000 Einwohner, Colmar und Offenburg sind beträchtlich kleiner.

Betrachtet man die weiteren Siedlungsschwerpunkte, so stellt man eine Ballung kleiner und mittlerer Städte auf beiden Seiten der Grenze entlang des Hochrheins von Waldshut bis Basel fest. Der Lörracher Raum gehört mit einem Siedlungsflächenanteil von über 15% zu den am dichtesten besiedelten Gebieten in Baden-Württemberg (vgl. Schleicher-Tappeser u.a. 1992, 106). Zwischen Basel und Straßburg gibt es jedoch keine größeren grenzüberschreitenden Siedlungsräume entlang des Rheins. Die größeren Städte, Freiburg, Colmar und Offenburg befinden sich eher am Fuße der Mittelgebirge.

Teile der Gesamtregion, insbesondere der deutsche Teil, sind ausgesprochene Zuwanderungsregionen. In den achtziger Jahren betrug das Wanderungssaldo an den südlichen Oberrhein und den Hochrhein insgesamt 24, 500 Menschen oder knapp 5% der Bevölkerung (Statistisches Landesamt u.a. 1992, 15). Diese Entwicklung konzentrierte sich insbesondere auf Freiburg und den Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald (Auctor 1991, 19). In der Nord-West Schweiz fand hingegen eher eine gewisse Stadtfucht statt. Während das Bevölkerungswachstum mit 1,6% zwischen 1980 und 1988 insgesamt relativ gering war, schrumpfte Basel-Stadt um 5% zugunsten des Kantons Basel Land. Sehr unterschiedlich war die Bevölkerungsentwicklung im Elsaß. Insgesamt hatte das Nord-Elsaß ein negatives Wanderungssaldo und das Süds Elsaß ein positives in den achtziger Jahren (Statistisches Landesamt u.a. 1992, 16). Nach einer Phase der Bevölkerungsabnahme zwischen 1975 und 1982 nimmt die Bevölkerung im Elsaß mittlerweile wieder um ca. 5% im Jahrzehnt zu (ebda., S. 13).

In der Struktur ähnlich sehen auch die Prognosen für die weitere Bevölkerungsentwicklung aus. In der Stadt Freiburg erwartet man einen Zuwachs von über 10% bis zum Jahr 2005 (Auctor 1991, 19), im deutschen Teil der Untersuchungsregion von 6,6% zwischen 1990 und 2000 (Statistisches Landesamt u. a. 1992, 16). Der Prognose zufolge wird die Bevölkerung in der Nordwestschweiz stagnieren, während sich der gesplante Trend im Elsaß ebenfalls in abgeschwächter Weise fortsetzen wird.

Die Bevölkerungsentwicklung deutet auf relative Attraktivitätsverschiebungen in den drei nationalen Teilräumen hin. Für die Baseler Kernstadt scheinen die Grenzen des Wachstums erreicht zu sein. Es findet eine Suburbanisierung des in- und ausländischen Umlandes statt. Besonderer Attraktivität erfreut sich insbesondere Freiburg mit seinem Umland, das ein seit den sechziger Jahren anhaltendes stürmisches Bevölkerungswachstum aufweist (vgl. Stadelbauer 1989, 171). Im Elsaß lassen sich keine eindeutigen Trends beobachten.

Insgesamt ist jedoch die Verteilung der Siedlungs- und Entwicklungszentren der grenzüberschreitenden Region relativ ausgeglichen.

¹ vgl. "Wo es in der Regio mahlt und knirscht - Am Rheinknie entsteht eine Grossstadt", Dreiland-Zeitung, 21. 10. 1993

2.1.2 Die Wirtschaftsstrukturen

Die Wirtschaftsregion am südlichen Oberrhein muß als hochgradig diversifiziert und vielschichtig betrachtet werden. Es gibt Teilregionen, die noch von der Frühindustrialisierung geprägt wurden. Es gibt zahlreiche Schwer- und Grundstoffindustrien. Gleichzeitig gibt es aber auch Gebiete mit einer Dominanz kleiner, innovativer, flexibler, hochgradig spezialisierter mittelständischer Betriebe. Zudem findet man zahlreiche Forschungszentren insbesondere in den Bereichen Werkstoffe, Biotechnologie und Feinmechanik. In der Region ballen sich Atomkraftwerke und die Chemieindustrie. Die Mittelgebirge und das Gebirgsvorland sind bedeutsame touristische Gebiete. In den Oberzentren boomt ein dynamischer Dienstleistungssektor. Die Region ist ein bedeutendes Weinanbaugebiet und kann eine vielfältige, kleinparzellierte Landwirtschaft mit zahlreichen Sonderkulturen ebenso, wie großflächige Monokulturen aufweisen. Diese Vielfalt hat einerseits dazu beigetragen, daß die Region insgesamt die wirtschaftlichen Krisen der letzten beiden Jahrzehnte relativ gut überstanden hat, auch wenn einige Teilräume schwere Einbrüche in der Beschäftigung hinnehmen mußten. Andererseits sind die unterschiedlichen und vielfältigen Schwerpunkte wirtschaftlicher Aktivität Ursache für zahlreiche Nutzungskonflikte und für unterschiedliche umweltpolitische Prioritätensetzungen.

Dies kann durch eine vertiefte Analyse der regionalen Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten erläutert werden. Es lassen sich folgende acht Teilräume identifizieren:

- der schwer- und altindustriell geprägte Hochrhein zwischen Lörrach und Waldshut,
- der Finanz- Forschungs- und Chemiestandort Basel,
- das Elsaß mit seinen 4 Teilräumen: dem industriellen südlichen Elsaß, der schwerindustriellen Entwicklungsachse am Rhein, dem touristisch und high-tech orientierten Bergvorland und dem Industrie- und Dienstleistungszentrum Straßburg,
- die wenig industrialisierten, mittelständisch strukturierten, touristisch und landwirtschaftlich geprägten Landkreise Breisgau-Hochschwarzwald und Emmendingen mit der Dienstleistungsmetropole Freiburg,
- die industriell sehr differenzierte Ortenau.

Diese acht Teilräume sollen im Folgen näher beschrieben werden. Dabei werden die Rolle der beiden großen Sektoren Industrie und Dienstleistungen, sowie die Branchen, die die Teilräume besonders prägen, untersucht. Ziel ist es, ökonomische Strukturunterschiede aufzuzeigen, die unterschiedliche Prioritätensetzungen in der Umweltpolitik erklären können.

Der Hochrhein

Das enge Hochrheintal auf deutscher und schweizer Seite ist ein Industrieachse. Die Region kann als überindustrialisiert bezeichnet werden. Der Anteil der Erwerbstätigen in der Industrie in der Region liegt weit über dem Landesdurchschnitt und noch weiter über dem Bundesdurchschnitt. Mit einem Beschäftigtenanteil von 45,8% liegt der Dienstleistungssektor um über 13 Prozentpunkte unter dem westdeutschen Durchschnitt von 56,9% (vgl. WiS 10/1993, 11; INSEE u.a. 1993, 27).

Prägend sind vor allem zwei Branchen: die Textil- und die Chemieindustrie. Die Textilindustrie beschäftigt heute noch ca. 21% der IndustriearbeiterInnen. In den Grundstoffindustrien (vor allem Chemie und Aluminium) sind weitere 10% beschäftigt.

Die Region hat in den letzten Jahrzehnten einen dramatischen industriellen Strukturwandel durchmachen müssen. Sie erweist sich als besonders krisenanfällig. Nach dem zweiten Weltkrieg befanden sich noch 60% aller Industriearbeitsplätze am Hochrhein

in der Textil- und Chemieindustrie (RHB 1980, 120; Läufer 1979, 25). Seit den siebziger Jahren findet ein massiver Arbeitsplatzabbau in der Textil- und Textilmaschinenindustrie der Region statt. Die Chemieindustrie erfährt erst seit Ende der achtziger Jahre einen leichten Arbeitsplatzabbau und Umsatzrückgänge (vgl. Regio Basiliensis 1992, 55 und Regio Basiliensis 1993, 43f; WiS 9/93, 40).

Trotzdem konnte in den achtziger Jahren die Arbeitslosigkeit unter den Bundesdurchschnitt gesenkt werden - zum Teil auch wegen der wachsenden Pendlerströme in die Schweiz. In der derzeitigen Wirtschaftskrise schnellte die Arbeitslosigkeit wieder über den Bundes- und Landesdurchschnitt hinaus in die Höhe (WiS 5/1993, 9). Man geht davon aus, daß im Landkreis Waldshut ca. jeder dritte industrielle Arbeitsplatz gefährdet ist. Dazu kommt die steigende Arbeitslosigkeit in der Schweiz, die den Rückfluß der ca. 10.000 Grenzgänger der Region verstärkt. Besonders betroffen vom Arbeitsplatzabbau waren die in den Hochrhein mündenden Schwarzwaldtäler.

Bedeutsame Einzelindustrien am Hochrhein sind eine Aluminiumhütte das Chemieunternehmen Degussa, die in Umweltskandale verwickelte frühere Chemiefirma Dynamit Nobel (die heutige Hüls- Troisdorf AG) in Rheinfelden. In der Nachbarstadt von Basel, Lörrach, befinden sich zahlreiche Schweizer Niederlassungen, wie Koechlin, Jacobs-Suchard und einige Firmen aus der Elektrotechnik- und Maschinenbaubranche. Die Bedeutung Schweizer Kapitals in der Region geht bis in die frühe Industrialisierung zurück. Mit dem Transportweg Rhein, des 1890 errichteten Wasserkraftwerks Rheinfelden, für die Chemieindustrie nutzbare Rohstoffvorkommen wie Kalk und der starken Nachfrage der regionalen Textilindustrie am Hochrhein und im Elsaß boten sich attraktive Standortbedingungen für die Grundstoff- und Chemieindustrien. 50% aller Betriebe am Hochrhein sind heute noch Schweizer Direktinvestitionen (Läufer 1979, 21; auch: Mohr 1992: 157), in Lörrach sind es sogar 80% (Wirtschaft und Standort 1988, 52).

Die Region weist heute ausgedehnte Industriebrachen auf und hat in den letzten Jahren großzügig Gewerbeflächen zur Verfügung gestellt, in denen große Einkaufs- und Technologiezentren errichtet wurden (Mohr 1987, 77).

Basel und Umland

Die Strukturen in der Nordwestschweiz sind stabiler als am Hochrhein. Basel ist gleichermaßen ein bedeutsamer Standort für internationale Finanzdienstleistungen wie für drei multinationale Chemiekonzerne (Ciba Geigy, Hoffman la Roche und Sandoz). Die Bedeutung der Industrie ist in der Region insgesamt geringer, als am Hochrhein. Nur 44% der Erwerbstätigen sind in der Industrie beschäftigt. Die Region hat jedoch mit 216 Industriebeschäftigte pro 1000 Einwohner eine sehr hohe Industriedichte.

Davon sind fast ein Drittel (32%) der Erwerbstätigen in der Chemieindustrie (Cristoffel 1993, 138). Basel ist damit der bedeutendste Chemiestandort der Schweiz. Demgegenüber fallen die anderen großen Industriebereiche die Metallverarbeitung, der Maschinenbau und die Elektrotechnik mit jeweils 6-8% weniger ins Gewicht. Zweitwichtigster Arbeitgeber ist das Baugewerbe mit einem Beschäftigtenanteil von 24%. Die Industrie wird von Großbetrieben dominiert. Über 60% aller Beschäftigten arbeiten in Betrieben mit mehr als 200 MitarbeiterInnen. Nur 10% arbeiten im kleingewerblichen Bereich (ebda., S. 129).

Nach einem krisenbedingten Abbau der Industriebeschäftigung zwischen 1975 und 1985 nahm dieser in den Aufschwungjahren bis 1991 wieder wieder kräftig zu. Die Arbeitsplatzgewinne finden vor allem im Umland von Basel, in den Gemeinden des Aargaus (Laufenburg und Rheinfelden) sowie im Kanton Basel Land mit einem Wachstum von über 14% zwischen 1985 und 1991 statt (Cristoffel 1993, 124).

Der Dienstleistungssektor ist mit einem Beschäftigtenanteil von 51,4% für einen großstädtischen Ballungsraum relativ schwach. Neben dem Handel, dem Gaststättengewerbe und dem Verkehrssektor bilden die Banken und das Versicherungsgewerbe, sowie Planungs- und Beratungstätigkeiten die zweite starke Säule der Wirtschaft. Mit einem Wachstum von über 56% zwischen 1985 und 1991 erweisen sich vor allem die Planungs- und Beratungstätigkeiten als ein besonders dynamischer Sektor. Dieser beschäftigt mittlerweile 10% der Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor.

Der Großraum Basel hat vor allem zwei strukturelle Wachstumsengpässe. Es herrscht Arbeitskräftemangel vor (vgl. Auctor 1991, 36). Aus Südbaden pendeln täglich über 35.600 Personen in die Nordwestschweiz, aus dem Elsaß 32.000 (Mohr/ Wegner 1992, 1; WiS 6/1993,8), während es umgekehrt kaum relevante Pendlerströme gibt. Diese Pendlerströme werden zumeist mit dem überdurchschnittlichen Lohnniveau in der Schweiz im Vergleich zu den anderen Teilräumen erklärt (ebda.). Das andere strukturelle Problem ist, daß sich die Metropole Basel längst über die nationalen Grenzen ausgedehnt hat. Viele Schweizer Unternehmen suchen in benachbarten deutschen oder französischen Gemeinden Gewerbeflächen, um der Platznot in Basel auszuweichen (vgl. Dreilandzeitung vom 21.10.1993; Schleicher-Tappeser u.a. 1992, 124).

Das Elsaß

Im Vergleich zu Südbaden und der Nordwestschweiz fällt auf, daß das Elsaß insgesamt eine geringe Industriebeschäftigung hat. Nur 36,3% der Beschäftigten im Departement Haut-Rhin haben in der Industrie einen Arbeitsplatz.

Seine historische Wurzeln hat dieser niedrige Industrialisierungsgrad in den politischen Wirren zwischen 1870 und 1945. In dieser Zeit wechselte das Elsaß mehrmals die Nationalität. Die industrielle Dynamik wurde insbesondere nach dem 1. Weltkrieg unterbrochen. Die Kriegswirren, die Grenzlage zu einem befeindeten Land und der damit verbundene Frontcharakter der Region haben dazu beigetragen, daß wenig investiert wurde (Rauschmayer 1993,8).

Die industrielle Basis der Region stammte damit aus der Zeit der Frühindustrialisierung, in der die Region ein bedeutsames Zentrum der Textilindustrie war. Bis zur Jahrhundertwende hatte diese einen Beschäftigungsanteil von 40% (Wackermann 1988, 31). Dieser erfuhr im Laufe der folgenden Jahrzehnte einen spürbaren Niedergang.

Das Nachkriegselsaß hatte es mit einem doppelten Strukturproblem zu tun: einer frühindustriellen Basis und einem niedrigen Industrialisierungsgrad. Die politische Antwort auf diese Strukturkrise war die gezielte Förderung neuer Industrieansiedlungen. Man versuchte intensiv und relativ erfolgreich ausländische und inländische Großinvestoren anzulocken. Als wichtige Standortfaktoren galten niedrige Lohnkosten, niedrige Energiekosten, eine großzügige Vorhaltung von Gewerbeflächen und Infrastrukturen, sowie eine massive Investitionsförderung, die bei ca. ein Viertel aller Investitionen lag (vgl. Marondon 1977, 177).

Entsprechend ist die Wirtschaftsstruktur geprägt von einem hohen Anteil ausländischen Kapitals, wobei deutsches und Schweizer Kapital überwiegen (Rauschmayer 1993, 13; Marondon 1977, 176; Wackermann 1988, 140; Wackermann 1987, 91). Die Industrieproduktion wurde damit zum Teil aus dem beengten "Basler Becken" ins Elsaß ausgelagert. WACKERMANN (1988, 140) spricht in diesem Zusammenhang von einer "dominierten Region" - womit die Fremdbestimmung zentraler wirtschaftlicher Entscheidungen durch ausländische Konzernzentralen gemeint ist.

Der Preis dieses Industrialisierungstypus war, daß vor allem kapital- und energieintensive Industrien angezogen wurden. Das Elsaß hatte in den siebziger Jahren damit einen überdurchschnittlichen Anteil von Altindustrien und von sogenannten "reifen" Industrien, von denen wenig Innovationsimpulse ausgehen. Es werden im Elsaß relativ

wenig neue Produkte hergestellt. Der Anteil unqualifizierter Arbeitskräfte ist höher, der der Forschung niedriger als in den ausländischen Nachbarregionen. Die Investitionsquote ist unterdurchschnittlich.

Die Weltwirtschaftskrise der siebziger Jahre hat daher das Elsaß besonders hart getroffen. Sowohl die Altindustrien aus dem 19. Jahrhundert als auch die schwerindustrielle Massenfertigung mußten Arbeitsplätze abbauen. Gerade die ausländischen Direktinvestitionen wurden von der Krise besonders getroffen (Wardeck 1986, 95ff). Ohne den außerordentlich hohen Anteil an Grenzgängern hätte das Elsaß eine Arbeitslosigkeit von über 15% (eig. Berechnungen), und läge damit weit über dem französischen Durchschnitt (vgl. Rauschmayer 1993, 28).

Diese Strukturprobleme haben in den achtziger Jahren zu einer Neuorientierung der Wirtschaftspolitik geführt. Es wurden zielgerichtet Ansiedlungen aus dem Hochtechnologiebereich gefördert. Das Elsaß ist inzwischen das dritte bedeutsame Wissenschaftszentrum Frankreichs (Direc Alsace 1991, 6ff). Gen- und Biotechnologie, Roboter-, Medizin- Elektrotechnik und Mikroelektronik sind einige der Ansiedlungen des letzten Jahrzehnts (Wackermann 1987, 96f). Das Elsaß wurde zum technologischen Experimentierfeld und begann qualifikationsintensive Industrien anzuziehen. Der Beschäftigtenanteil dieser dritten Industrialisierungswelle ist jedoch noch gering (Wackermann 1987, 98).

Die Industriebasis des Elsaß ist hochgradig diversifiziert. Bedeutsamster Industriesektor des Departments Haut Rhin ist mit einem Beschäftigtenanteil von 18% die Automobilindustrie, insbesondere die Peugeot-Werke in Mulhouse. Dem folgen mit 12% der Maschinenbau und die Textilindustrie. Beim Maschinenbau handelt es sich zur Hälfte um die Herstellung von Textilmaschinen. Der dritte große Sektor der Region sind die Grundstoffindustrien, allen voran die Chemieindustrie und der Rohstoffabbau für Baustoffe (insbesondere die elsässischen Kaliminen) (jeweils 6%). Dominanter Chemiekonzern ist insbesondere Rhone-Poulenc. Auffällig ist, daß die besonders landwirtschaftlich geprägten Teilräume gleichzeitig einen weit überdurchschnittlichen Anteil an Industriebeschäftigung aufweisen. Der Dienstleistungssektor ist dort sehr schwach. Die Industrialisierungspolitik im Elsaß hat also mit Vorliebe Industrieansiedlungen auf der "grünen Wiese", in strukturschwachen, ländlich strukturierten Räumen gefördert.

Im nördlichen Elsaß ist der wichtigste Arbeitgeber die Elektronikindustrie (15%). Es sind vor allem japanische Konzerne, wie Sony, Yamaha u.a. die sich hier angesiedelt haben. Weitere wichtige Arbeitgeber sind der Maschinenbau und die Nahrungsmittelindustrie (jeweils ca. 14%). Das nördliche Elsaß ist ein bedeutsamer Brauereistandort (Kronenbourg) und beheimatet einige große Schokoladenkonzerne (Mars, Suchard) (Rauschmayer 1993, 12f).

Im Vergleich zu Südbaden und zur Nordwestschweiz hat das Elsaß den höchsten Beschäftigtenanteil im Dienstleistungssektor. Genaue statistische Aufschlüsselungen sind zwar nicht verfügbar, aber einen großen Anteil hat der Tourismus. Jährlich kommen ca. 1,5 Millionen Touristen ins Elsaß. Allerdings dominiert - im Gegensatz zur deutschen Nachbarregion der Kurzzeittourismus (Auctor 1991, 53). Wackermann beobachtet, daß im Dienstleistungssektor niedrig entlohnte, "subalterne Arbeitsplätze" dominieren.

Wirtschaftsgeographisch lassen sich im Elsaß mehrere Teilräume identifizieren. Im südlichen Bergvorland und den Vogesentälern befinden sich einerseits die Altindustrien aus dem 19. Jahrhundert und die von Peugeot dominierte Industriestadt Mulhouse. Der Berghang der Vogesen bildet mit seinen zahlreichen mittelalterlichen Dörfern und Städten sowie dem bekannten elsässischen Wein ein besonders attraktives Tourismusgebiet. Teilweise sind auch die Bergkämme touristisch erschlossen. Die Rheinebene ist vor allem landwirtschaftlich genutzt. Am Rhein selbst ist hingegen eine schwer-

industrielle Entwicklungsachse entstanden, die in diesem Raum wie ein Fremdkörper wirkt. Neben der Chemieindustrie, gibt es dort ein Aluminiumwerk, mehrere Papierfabriken, große internationale Verteillager der Automobilindustrie, eine Zitronensäurefabrik und vieles mehr. Diese Entwicklungsachse reicht bis Straßburg, wo sich ein starker, sehr umweltbelastender Industriesektor mit einem bedeutsamen Dienstleistungssektor (Europaparlament, Europarat, Tourismus) mischt.

Die Landkreise Breisgau-Hochschwarzwald, Emmendingen und die Stadt Freiburg

Die Teilregion hat mit 40% ebenfalls immer einen niedrigen Industrialisierungsgrad. Die Industriedichte (Industriebeschäftigte/1000 Einwohner) liegt in Freiburg und im Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald mit 76-78 fast auf halbem Niveau des baden-württembergischen Durchschnitts. Auch der Landkreis Emmendingen hat mit 108 noch eine unterdurchschnittliche Industriedichte (IHK 1992, 26). Hingegen erweist sich der Dienstleistungssektor als starker und boomender Bereich.

Aus ähnlich ungünstigen Ausgangsbedingungen heraus hat die Mittelregion Südbadens einen gänzlich anderen Entwicklungsweg eingeschlagen als die französische Teilregion auf der anderen Seite des Rheins. Diese Teilregion war von den Kriegen zwischen 1914 und 1945 in ähnlicher Weise betroffen.² Sie galt als ausgesprochen strukturschwach, mit einem sehr hohen Anteil einer kleinparzellierten Nebenerwerbslandwirtschaft, fehlenden großen Industrien, hohen Anteilen an niedrig entlohnter Tabakmanufaktur und einer abgeschlagenen peripheren Grenzlage. Im Gegensatz zur Nachbarregion sind jedoch Versuche eines "Ruhrgebiets am Oberrhein"³ frühzeitig - zum Teil am Widerstand der Bevölkerung - gescheitert. Der erfolgreiche Widerstand gegen die geplanten Atomkraftwerke von Wyhl und Breisach Anfang der siebziger Jahre markiert das Ende einer Industrialisierungsstrategie nach elsässischem Vorbild (vgl. Prognos 1986).

Der Teilregion ist es gelungen, aus dieser strukturellen Schwäche heraus eine erfolgreiche Entwicklung einzuleiten. Diese Industrie erwies sich in den Krisenzeiten der siebziger Jahre als außerordentlich robust. Im Gegensatz zu anderen Regionen haben im Industriebereich der Region seit 1973 kontinuierlich die Beschäftigtenzahlen zugenommen (Schleicher-Tappeser u.a. 1992, 62). Besonderen Stellenwert haben sogenannte leichte Industrien. Der Anteil von Kleinbetrieben an der Gesamtbeschäftigung ist in der Region weitaus größer als im Landesdurchschnitt oder in den anderen Teilregionen (Schleicher-Tappeser u.a. 1992, 82). Aus der Industrialisierungsgeschichte der Region läßt sich ablesen, daß es sich dabei oft um ehemalige Handwerksbetriebe handelt, die sich in den letzten Jahrzehnten auf bestimmte Märkte spezialisiert haben. Die drei tragenden Wirtschaftsbereiche der Region sind der Maschinenbau, die Elektrotechnik und die Chemieindustrie (vgl. IHK 1992, 22). Bei der Chemieindustrie handelt es sich vor allem um eine weiterverarbeitende Industrie, die im Vergleich zur Grundstoffchemie relativ geringe Umweltbelastungen mit sich bringt.

Als der dynamische Sektor der Region erweist sich jedoch der Dienstleistungssektor, der in den letzten Jahrzehnten über 80% des wachsenden Arbeitskräftepotentials aufgenommen hat. Dienstleistungssektor sind über 56% der Erwerbstätigen beschäftigt (INSEE u.a., 1992, 26). Der Dienstleistungssektor in der Region ist sehr diversifiziert. Wesentliche Säulen sind neben der öffentlichen Verwaltung und einer Universität und

² Hierzu insbesondere die Serie in der BZ: Roland Peter: Wirtschaft in Baden - ein Rückblick, vom 4./5.2. 1989; 11./12.2.1989; 18./19.2. 1989; und 25./26.2.1989;

³ So die Warnung der Bürgerinitiativen.

dem Erzbistum der Tourismus und Gaststättengewerbe (ca. 10%) und private Dienstleistungen, vor allem Ärzte und Therapeuten, (Umwelt)- und Unternehmensberater und Rechtsexperten haben sich in überdurchschnittlicher Konzentration in Freiburg und Umgebung angesiedelt (vgl. Schleicher-Tappeser u.a. 1992, 78f). Als das Dienstleistungszentrum der Region kann die Stadt Freiburg betrachtet werden. Der Hochschwarzwald, das MarkgräflerLand und die Stadt Freiburg gelten als beliebtes Urlaubsziel mit insgesamt fast 20 Millionen Übernachtungen pro Jahr (Schleicher-Tappeser u.a. 1992, 151). Die Beschäftigungsdichte ist mit 35,7/1000 Einwohner im Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald mehr als doppelt so hoch, wie im baden-württembergischen Durchschnitt (ebda).

Wegen der naturräumlichen Attraktivität, der hohen Lebensqualität, attraktiver Arbeitsbedingungen im Dienstleistungssektor und eines geringen Industrialisierungsgrades gehört die Region zu den Regionen mit dem höchsten Bevölkerungswachstum in Deutschland (siehe oben).

Die Ortenau

Im Gegensatz zu den anderen Teilregionen gehört der Ortenaukreis zu den industrialisierten Regionen. Mit einer Industriedichte von 151/1000 Einwohner (IHK 1992, 26) liegt er im Baden-Württembergischen Durchschnitt. Der Landkreis hat mit 54,2% einen hohen Industrieanteil (Auctor 1991, 35). Der Landkreis hat eine breite und sehr diversifizierte industrielle Basis. Es gibt einen starken rohstoffbezogenen Sektor mit der Glasherstellung und der Holzwirtschaft. Hinzu kommt eine überdurchschnittlich stark vertretene Metallerzeugung und eine relativ bedeutsame chemische Industrie. Holz-Papier-Druck (mit 36 Arbeitnehmern/1000 Einwohnern) und Maschinenbau (16/1000) und die Chemieindustrie (18/1000) sind die bedeutendsten Arbeitgeber der Region. Nahezu alle Wachstumsindustrien (Pharmazie, Chemie, Elektrotechnik, Maschinenbau, Kunststoff, Konsumgüter, Stahlrecycling) haben sich in der Region angesiedelt (vgl. Michna 1983). Offenburg gilt als eine Stadt mit einem bedeutenden Druckereiwesen, in der Hafenstadt Kehl ist der Verkehrsbereich besonders stark vertreten, in Willstätt die Chemieindustrie und in Rheinau die Baustoffindustrie. In Kehl war weiterhin eine Sondermüllverbrennungsanlage geplant. Die Region hat sich 1992 zu einer "Wirtschaftsregion Offenburg" zusammengeschlossen, die ein gemeinsames Marketing und ein gemeinsames Gewerbeflächen und Verkehrskonzept entwickelt hat (WiS 6/1993, 12f).

Mit einem Anteil von 43% hat die Ortenau einen relativ schwachen Dienstleistungssektor. Dennoch spielt in dem Landkreis der Tourismus noch eine überdurchschnittliche Rolle (vgl. Schleicher-Tappeser u.a. 1992, 151). Auch die Landwirtschaft der in den anderen Teilräumen Südbadens. In der Ortenau sind kaum mittlere und große Betriebe über 20ha vertreten. Es überwiegen kleine Parzellen, die in der Nebenerwerbslandwirtschaft betrieben werden (ebda. 198f). In der Ortenau gibt es Wein- und Obstanbau.

Zusammenfassung

Trotz ähnlicher historischer Wurzeln weisen die Teilregionen unterschiedliche wirtschaftliche Strukturen und Problemlagen auf. Diese unterschiedlichen Strukturen geben einen wichtigen Hinweis auf unterschiedliche, ökonomisch bedingte Problemlösungskapazitäten in der Region. Der Zusammenhang zwischen ökonomischer Struktur und Stellenwert der Umweltpolitik wird in der politikwissenschaftlichen Literatur in zweierlei Hinsicht gesehen:

- hinsichtlich der dominanten gesellschaftlichen Konfliktlinie (Brand 1985; Prittwitz 1993)

- und hinsichtlich der ökonomischen Handlungs- und Anpassungskapazität (Jänike 1990; Prittwitz 1990).

In Regionen und Ländern, in denen die soziale Frage (z.B. Arbeitslosigkeit, ökonomische Strukturkrisen) dominant ist, bestehen geringere Entfaltungschancen für Umweltinteressen, als in Regionen und Ländern, in denen diese "befriedet" ist und existentielle Risiken eingegrenzt werden können. Umweltthemen haben in entfaltenen, wohlfahrtsstaatlich befriedeten Dienstleistungsgesellschaften die besten "Karrierechancen".

In der modernen, von einem starken Dienstleistungssektor und flexiblen, sauberen Industrien dominierten Ökonomie ist auch die Handlungskapazität zur Lösung eines Umweltproblems größer als in einer alt- und schwerindustriell geprägten Region. Folgt man der "Logik des Katastrophenparadoxes", dann werden Umweltprobleme nicht dann aufgegriffen, wenn sie am gravierendsten sind, sondern dann, wenn sie den wichtigsten Akteuren bereits lösbar erscheinen. Dies ist umso eher der Fall, je weniger Problemindustrien die ökonomische Struktur prägen, je stärker das Gewicht ohnehin "sauberer Industrien" und je höher die Anpassungsflexibilität der vorhandenen Industrien ist.

Diese Zusammenhänge dürfen jedoch nicht in einer "ökonomistischen Verkürzung" als zwingend angenommen werden. Es gibt keinen mechanistischen Zusammenhang zwischen Wirtschaftsstruktur und Umweltpolitik - dieser muß politisch-kulturell vermittelt werden. Ökonomische Strukturunterschiede erhöhen jedoch die Wahrscheinlichkeit umweltpolitischer Prioritätenunterschiede (vgl. zu verschiedenen Theorieansätzen des Vergleiches von Staatshandeln: Schmidt 1993).

Zudem gibt die Analyse Hinweise auf unterschiedliche Nutzungsansprüche an den Naturraum.

Auf diesem theoretischen Hintergrund werden die Strukturunterschiede am südlichen Oberrhein augenscheinlich. Dies läßt sich an der in Tabelle 1 wiedergegebenen Matrix verdeutlichen.

Soziale und ökonomische Strukturprobleme → Umweltverträglichkeit der Wirtschaftsstruktur ↓		
	hoch	niedrig
hoch		Freiburg
niedrig	Hochrhein, Elsaß	Basel, Ortenau

Tabelle 1 Ökonomische Strukturtypen am südlichen Oberrhein (Quelle: EURES 1994)

Hieraus wird deutlich, daß der Teilraum, der gleichermaßen einen ausgeprägten und stark wachsenden Dienstleistungssektor, zahlreiche vom Standortfaktor Umweltqualität abhängige Industrien und relativ geringe ökonomische Strukturprobleme aufweist, der Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald mit dem Zentrum Freiburg ist. Hier fallen der hohe Stellenwert der Umweltfrage mit einer relativ umweltfreundlichen Wirtschaftsstruktur zusammen. Sowohl im Großraum Basel als auch der Ortenaukreis nehmen einen Mittelplatz ein, wobei man Abstufungen zwischen Basel und der Ortenau vornehmen muß. Basel ist hinsichtlich seiner ökonomischen Struktur sehr ambivalent.

Einerseits sind die niedrige Arbeitslosigkeit und die Stärke des Dienstleistungssektors günstige Voraussetzungen für einen hohen Stellenwert der Umweltfrage. Andererseits hat Basel auch sehr starke, allerdings moderne und anpassungsfähige Verursacherindustrien. Zu erwarten ist daher eine je nach Sektor unterschiedliche umweltpolitische Prioritätensetzung. Der Ortenaukreis ist industrialistischer als der Großraum Basel. Dies deutet auf eine niedrigere umweltpolitische Gewichtung bei einem ebenfalls starken Gewicht von umweltverschmutzenden Industrien hin. Ökonomische Strukturprobleme gekoppelt mit großen Arbeitsmarktproblemen existieren am Hochrhein und im Elsaß. In diesen beiden Teilregionen ist daher eine relativ niedrigere umweltpolitische Prioritätensetzung zu erwarten. Dies gilt insbesondere für die schwerindustrielle Entwicklungsachse entlang der französischen Seite des Rheins, während das elsässische Bergvorland und die Vogesen durchaus ökonomische Ähnlichkeiten zur deutschen Seite der Region aufweisen.

Unterschiedlich sind auch die ökonomischen Nutzungsansprüche, die die Teilräume an den Naturraum stellen. Die Industrieachse entlang von Hochrhein und Oberrhein einschließlich der Agglomeration Basel benötigt den Rhein vor allem als Energiequelle, als Verkehrsweg und Aufnahmemedium für industrielle Reststoffe. Ebenso beansprucht sie große, zum Teil ökologisch wertvolle Naturflächen und saubere Luft. Für die Dienstleistungs- und Tourismuszentren sowie einzelne Industrien der Region, vor allem entlang der Mittelgebirge, sind hingegen eine intakte Naturlandschaft und saubere Luft- und Wasservorkommen wichtiger positiver Standortfaktor für hochwertige Arbeitsplätze und ein Gewerbe, das "intakte Natur" in Wert setzt (z.B. Tourismus, Kurorte).

2.1.3 Verkehrsinfrastruktur

Die Region befindet sich an einem internationalen Verkehrsknotenpunkt. Über das Rheintal verläuft eine der großen Nord-Süd-Verkehrsachsen, die die großen europäischen Industrieagglomerationen im Norden und im Süden miteinander verbinden. Weniger bedeutsam sind die Ost-West-Verbindungen, da diese keine Wirtschaftszentren von ähnlicher Bedeutung verbinden. Allerdings werden in Zukunft die Achsen Paris-Wien und Spanien-Lyon-München an Bedeutung gewinnen.

In der Region befinden sich auf französischer und auf deutscher Seite zwei Nord-Süd-Autobahnen, die in einer Entfernung von weniger als 50 km voneinander das Rheintal durchziehen. Diese Autobahnen bilden neben den Nord-Süd-Autobahnen das Rückgrat des europäischen Transitverkehrs von den Niederlanden bis nach Italien, der durch die Region fließt.

Von Mulhouse über Basel bis Waldshut gibt es Autobahnteilstücke, die jedoch noch nicht vollständig zu einer Ost-Westachse am Hochrhein verknüpft worden sind. Geschlossene Ost-West-Autobahnen gibt es nur südlich von Basel durch die Schweiz und nördlich der Region von Karlsruhe nach Stuttgart. Eine autobahnähnliche Ost-West-Verbindung von Breisach nach Donaueschingen ist zwar in Planung, stößt jedoch auf erhebliche juristische und politische Widerstände. In den siebziger Jahren ist eine Schwarzwaldautobahn am politischen Widerstand der Bevölkerung gescheitert. Am Hochrhein konnten hingegen Teilstücke einer Ost-West-Autobahn, der A 98, durchgesetzt werden. Der Lückenschluß ist jedoch noch nicht gelungen.

Gut ausgebaut ist auch das grenzüberschreitende Straßennetz für den Nahverkehr. Es gibt zwischen Basel und Straßburg acht Ostwestverbindungen, davon fünf größere; entlang des Hochrheins fünf Brücken und Grenzübergänge auf der Straße. Der weitere Kapazitätsausbau dieser Querverbindungen ist in Planung (vgl. Drei-Länder-Kongreß 1988, 121).

Gut ausgebaut sind auch die Nord-Süd-Bahnverbindungen auf beiden Seiten des Rheins. Auf beiden Seiten gibt es regelmäßige Intercity-Verbindungen mit Geschwin-

digkeiten über 100 km. Auf der deutschen Seite befindet sich der Ausbau der Bahnkapazitäten auf vier Gleise derzeit im Planungsstadium. Wegen der restriktiven Güterverkehrspolitik der Schweiz hat die Bahn in der Region mit 46% noch einen weitaus überdurchschnittlichen Anteil an der Verkehrsleistung im Güterverkehr (Treuner 1988, 32). Überdurchschnittlich hoch ist auch der Anteil des kombinierten Verkehrs, der in der Region einen Anteil am Güterverkehr von ca. 20% hat (1. Drei-Länder-Kongreß 1988, 228). In Zukunft wird jedoch mit fallenden Anteilen gerechnet (ebda.).

Im Vergleich hierzu ist der Schienennahverkehr schlecht ausgebaut. Entlang einer über 120 km langen Grenze zwischen Deutschland und dem Elsaß gibt es nur eine für den öffentlichen Schienenverkehr geöffnete Querverbindung zwischen Offenburg und Straßburg. Der Zweistundentakt zwischen diesen Städten wurde 1993 unterbrochen und 1994 nach einigen politischen Konflikten wieder aufgenommen. Zwei weitere Schienenverbindungen sind seit dem zweiten Weltkrieg unterbrochen. Nicht wesentlich besser sieht es bei den Nahverkehrsverbindungen zwischen Deutschland und der Schweiz am Hochrhein aus. Hier gibt es die Verbindungen zwischen dem Badischen Bahnhof und Basel SBB, deren Kapazitäten jedoch nicht ausreichen, gleichermaßen den Nah- und den Fernverkehr aufzunehmen. Eine Regio-S-Bahn, die den Pendlerverkehr im Großraum Basel von Südbaden und dem Elsaß bewältigen soll, scheitert derzeit noch an der Nutzungskonkurrenz zwischen Nah- und Fernverkehr sowie der fehlenden Investitionsbereitschaft für eine Kapazitätserweiterung (siehe unten). Eine Straßenbahnlinie von Basel nach Lörrach wurde in der Nachkriegszeit aufgegeben. In Koblenz gibt es noch eine regelmäßig fahrende Schienenbusverbindung, deren Modernisierung vorgesehen ist. Die nächste Rheinüberquerung befindet sich erst in Schaffhausen.

Neben den wenigen grenzüberschreitenden Schienenverbindungen gibt es zudem eine Reihe von grenzüberschreitenden Buslinien, die mehrmals täglich Verbindungen anbieten.

Die Region bietet weiterhin mit dem Rhein eine bedeutsame Nord-Süd-Verbindung für die Schifffahrt. Es gibt in der Region fünf Häfen, davon drei mit einem jährlichen Umschlag über acht Millionen Tonnen (vgl. Drei-Länder-Kongreß 1988, 40).

Schließlich befinden sich in der Region zwei internationale Flughäfen: der Flughafen Basel/ Mulhouse/ Freiburg und der Flughafen Straßburg. Der Straßburger Flughafen hatte 1992 über 1,5 Millionen Passagiere, der Dreiländerflughafen über 2 Millionen (vgl. Dreiländerkongreß 1988, 208). Beiden Flughäfen fehlt derzeit eine Schienenanbindung. Für beide Flughäfen wird eine Verdoppelung des Luftverkehrs zwischen 1988 und dem Jahr 2000 prognostiziert.

Das Dreiländereck ist zudem ein bedeutsames Ballungszentrum von Güterumschlagplätzen. Insgesamt gibt es zwischen dem Dreieck Weil am Rhein, Basel und Mulhouse 19 Umschlagplätze Schiene/Straße, 9 Umschlagplätze Straße/Wasser, 9 Umschlagplätze die die drei Transportmittel miteinander verknüpfen und den Flughafen Basel/ Mulhouse/ Freiburg. Diese Umschlagplätze sind logistisch über die Ländergrenzen hinweg derzeit noch weitgehend unverknüpft (WiS 11/1992, 99). Die grenzüberschreitende Planung für ein dezentrales Güterverkehrskonzept hat jedoch bereits begonnen.⁴

Als besonders problematisch muß der in den letzten Jahrzehnten stattgefundene Verkehrsanstieg auf der Nord-Süd-Achse betrachtet werden. Zwischen 1968 und 1985 stieg der tägliche Verkehr von 27.000 auf über 46.000 Autos bei Offenburg (vgl. Dreiländerkongreß 1988: 110). Der Gütertransport auf der Straße erfuhr zwischen 1970 und 1990 eine Steigerung um über 100% von 56,6 Millionen Tonnen auf 113,7 Millio-

⁴ "Planungsgesellschaft steht vor der Gründung", BZ vom 30.10.1993

nen Tonnen (Wackermann 1988: 134). Allein durch die Eröffnung des Gotthardtunnels ist die Anzahl der LKW-Fahrten zwischen 1985 und 1989 von 160 auf 2200/Tag angewachsen (BZ 30.11.1989). An den Meßstationen in Basel ist das Verkehrsaufkommen zwischen 1988 und 1993 um über 20% gestiegen (BAK 1993:7).

Zahlreiche Studien gehen davon aus, daß im grenzüberschreitenden Verkehr - von dem die Transitregion besonders betroffen ist - im Laufe des kommenden Jahrzehnts weitere Steigerungen zu erwarten sind. Nach der Prognose des Schweizerischen Bundesrates (1990, 91) wird sich der alpenquerende Güterverkehr bis zum Jahre 2010 nochmals verdoppeln. Die Prognosen für die Dreiländerkonferenz am Oberrhein (Treuner 1988) sind wesentlich vorsichtiger. Die Verkehrsmittelaufteilung des Transitverkehrs durch den Oberrhein wird dabei durch die restriktive Alpentransitpolitik der Schweiz, die im März 1994 durch einen Volksentscheid bestätigt wurde, stark zugunsten des Schienenverkehrs beeinflusst.

Im kommenden Jahrzehnt erwartet auch den Hochrhein einen Anstieg der Pkw-Fahrten um weitere 20,7% und des LKW-Verkehrs um 26,7% (RHB 1988, S. 46). Diese Prognosezahlen müssen zu niedrig angesetzt sein, wenn man berücksichtigt, daß alleine die jährlichen Wachstumsraten des Verkehrs auf Autobahnen bei 9,9% für Pkw's und bei 6,3% für LKW liegen (RHB 1988, S. 13). Pessimistische Prognosen für das Jahr 2000 gehen zum Teil sogar von einer Verzwanzigfachung des Alpengütertransits auf der Straße bis zum Jahre 2000 gegenüber 1980 aus, wenn die restriktiven Bedingungen der Schweiz für den Alpentransit fallen würden.

Nicht minder problematisch ist die Pendlersituation. Derzeit pendeln insgesamt ca. 32.000 elsässische Pendler in die Nordwestschweiz, und 26.500 nach Deutschland. Zwischen Südbaden und der Nordschweiz sind es 35.600 Personen (vgl. Mohr/ - Wegner 1992). Für diese Pendlerströme gibt es keinen adäquaten schienengebundenen Verkehr. Der Anteil der autofahrenden Pendler von Deutschland nach Basel liegt bei 88% (Mann 1993:4).

Das Verkehrssystem ist stark in der Anbindung der Region an den Fernverkehr. Dies hat ambivalente Wirkungen: einerseits hat die Region damit die Chance die Potentiale ihrer europäischen Zentrallage zu nutzen, andererseits ist sie aber von bedeutsamen Transitverkehrsströmen betroffen, die ökologischen Belastungen hervorrufen, der Region geringe Nutzen bringen und mit regionalen Verkehrsbedürfnissen in eine Nutzungskonkurrenz um knappe Kapazitäten treten. Trotz sehr starker wirtschaftlicher Verflechtungen und sehr großer grenzüberschreitender Pendlerströme ist der grenzüberschreitende Nahverkehr unterentwickelt. Nach dem zweiten Weltkrieg wurden wichtige grenzüberschreitende Verbindungen (insbesondere Freiburg - Colmar; Müllheim - Mulhouse) nicht wieder aufgenommen. Er ist sowohl im Großraum Basel, als auch in Straßburg derzeit Gegenstand schwieriger grenzüberschreitender Verhandlungen.

2.1.4 Die politisch-administrativen Systeme in der Region⁵

Für den Vergleich der politisch-administrativen Systeme in der Region wurden folgende zentrale Variablen ausgewählt, die strukturelle Ähnlichkeiten und Strukturunterschiede verdeutlichen sollen:

- Das **Wahlsystem** ist insofern ein relevanter Faktor für die Umweltpolitik, als es über die Chancen von Minderheiten mitentscheidet. Das Verhältniswahlrecht ist Minderheitenfreundlicher als das Mehrheitswahlrecht. Dadurch erhalten ökologisch ausgerichtete Gruppierungen eine machtpolitische Chance, die nicht ohne

⁵ Dieses Kapitel basiert auf einer Praktikumsarbeit von Petra Betz über die politisch-administrativen Strukturen in Frankreich, Deutschland und der Schweiz

Auswirkungen auf den politischen Output sind. In minderheitenfreundlichen, konsensorientierten politischen Systemen ist damit eine stärkere Repräsentanz von Umweltinteressen zu erwarten, als im "Manchester-Modell" von politischen Systemen, aus denen die Wahlgewinner gestärkt hervorgehen (vgl. Hey/ Brendle 1994; Schmidt 1993; Jänicke 1993). Mit ++ wird eine sehr große Minderheitenfreundlichkeit bewertet, mit -- eine sehr geringe.

- Als wichtiges Korrektiv müssen **direkt-demokratische Elemente** gesehen werden, die ebenfalls die Artikulationschancen von Umweltinteressen erhöhen. Direkt-demokratische Elemente engen zudem die Handlungsspielräume der Verwaltung ein, da eine Rücksichtnahme auf das Stimmvolk in größerem Ausmaß notwendig ist als in rein repräsentativen Systemen.
- Das relative Gewicht von **Umwelt- oder grünen Parteien** ist ein weiterer Indikator für die Präferenzen auf der politischen Ebene. Zu Unterscheiden ist zwischen R (Regierungsbeteiligung), ++ starke Minderheit (über 10%), Präsenz (über 5%) und Bedeutungslosigkeit (0).
- Im internationalen Vergleich gibt es durchaus Länder mit starken Umweltpreferenzen, aber schwachen grünen Parteien - daher ist der **Organisationsgrad von Umweltverbänden und die Anzahl der organisierten Mitglieder** ein wichtiger Indikator.
- **Normsetzungskompetenzen** spielen insofern eine wichtige Rolle, als sie über den Charakter, das Medium und die Verbindlichkeit von Kooperation mitentscheiden. Nur politische Ebenen, die ähnliche Normsetzungskompetenzen haben, können sich z.B. über rechtlich verbindliche Emissionsgrenzwerte Qualitätswerte oder grenzüberschreitende Raumplanung verständigen. Mit ++ werden sehr starke, mit + schwach und 0 keine Normsetzungskompetenzen bezeichnet.
- Unterhalb der Normsetzung bestehen jedoch eventuell unterschiedliche **Handlungsspielräume im Vollzug**, die eine Kooperation erleichtern oder erschweren. Die Handlungsspielräume werden von ++ bis 0 abgestuft. Große Ermessensspielräume im Vollzug können durchaus - innerhalb der durch staatliche Normen gesetzten Grenzen - als Äquivalent für Normsetzungsbefugnisse betrachtet werden.
- **Umweltpolitische Kapazitäten** haben eine finanzielle und eine personelle Dimension. Die finanzielle entscheidet über das Kapital und damit die Größe einer Leistungserbringung. Politische Ebenen ohne finanzielle Ressourcen sind auch nicht in der Lage, an kapitalintensiven Projekten umweltorientierter Leistungserbringung oder ökologischer Infrastrukturen teilzunehmen. Schwache Personalkapazitäten beschränken die Reichweite von Projektkonzeption und Konfliktlösungsfähigkeit. Kapazitäten werden ebenfalls abgestuft: ++ für sehr groß, + für beschränkt, 0 für sehr gering.
- Die **Anzahl und die Legitimationsstrukturen** politischer Ebenen ist ein Indikator für die Kongruenz der administrativen Struktur. Schwierigkeiten sind zu erwarten, wenn eine demokratisch legitimierte Ebene mit einer weisungsgebundenen Vollzugsebene kommuniziert, oder eine untere Ebene (Kommune/ Stadt) nur eine Kooperationspartner auf einer höheren Ebene (Land, Regierung) finden muß. Die Freiräume einer weisungsgebundenen Ebene sind geringer, als die einer direkt legitimierten. Es ist daher zwischen weisungsgebundenen (w) und demokratisch legitimierten (d) Vollzugsebenen und dem Grad ihrer internen hierarchischen Staffelung (Zahl der Stufen) zu unterscheiden.

Betrachtet man die politisch-administrativen Systeme der drei Länder, so lassen sich erhebliche Strukturunterschiede feststellen. Insgesamt haben die Schweiz und die Bundesrepublik Deutschland zumindest auf der nationalen und der regionalen Ebene

große Ähnlichkeiten. Beides sind föderalistische Staaten mit einem minderheitenfreundlichen, für Umweltparteien relativ offenen Wahlsystem. Frankreich hingegen ist als "unteilbare Republik" viel stärker zentralstaatlich ausgerichtet und hat ein Mehrheitswahlsystem, das den Zugang kleiner und neuer Parteien in die Parlamente erschwert. Der wesentliche Unterschied zwischen Deutschland und der Schweiz auf der nationalen Ebene liegt in der starken Verankerung der direkten Demokratie in der Schweiz (OECD 1992: 281; Aubert 1980: 235). Das Instrument der Volksabstimmung hat gerade in letzter Zeit die Regierung wiederholt zu grundlegenden Kurzkorrekturen gezwungen (EWR-Vertrag, Alpentransitinitiative), die auch ihre Auswirkungen auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hatten.

Umweltparteien haben auf der nationalen Ebene in Frankreich geringere Einflußmöglichkeiten als in der Schweiz und in Deutschland. Dies spiegelt sich auch in der Schwäche der französischen Grünen auf nationaler Ebene wieder, auch wird diese Schwäche in Frankreich nicht durch eine starke Umweltbewegung kompensiert (vgl. Hey/ Brendle 1994; Leggewie 1985; Rucht 1989).

Ähnlichkeiten bestehen auf der nationalen Ebene zwischen den drei Ländern hinsichtlich der umweltpolitischen Normsetzungskompetenz. In allen drei Ländern werden wesentliche Umweltnormen auf nationaler Ebene festgelegt, wobei die deutschen Bundesländer noch eine eigene Normsetzungskompetenz für national nicht geregelte Bereiche haben. Baden-Württemberg hat zum Beispiel seit 1975 ein eigenes Naturschutzgesetz (GBl. S. 654 vom 21.10. 1975, zuletzt geändert: GBl. I 848 vom 12.12. 1991), ein eigenes Bodenschutzgesetz (GBl. S. 434 vom 24.6. 1991) oder auch eine eigene Smogverordnung (GVI S. 214 vom 27.6. 1988). Die nationale Normsetzung findet gleichermaßen für die Rahmengesetzgebung wie für die Detailregelung über Verordnungen oder technische Anleitungen statt. In Frankreich ist die nationale Normsetzung allerdings genereller und erlaubt damit relativ große Ermessensspielräume der nationalen Behörden vor Ort. In Deutschland und der Schweiz ist die Normsetzung detaillierter, ihre Umsetzung findet jedoch durch die politisch eigenständige Ebene der Kantone bzw. Bundesländer statt - was ebenfalls erhebliche Ermessensspielräume im Vollzug eröffnet.

Die Beteiligung der Regionen an der nationalen Normsetzung ist sehr unterschiedlich ausgeprägt: In Deutschland haben die Bundesländer erfolgreich versucht, im Bundesrat die Unitarisierungstendenz der deutschen Umweltpolitik durch eine verstärkte Mitwirkung an der Ausgestaltung der Normen zu erkaufen (vgl. Müller-Brandeck-Boquet 1992). In der Schweiz und insbesondere in Frankreich ist dies weniger stark ausgeprägt. Der deutsche "Exekutivföderalismus" gibt den Bundesländern eine relativ starke Position in der Normsetzung. In der Schweiz und in Frankreich existieren zwar ebenfalls zweite Kammern mit starken Befugnissen, sie sind jedoch aus Gewählten und nicht aus Regierungsvertretern zusammengesetzt. Ihre Verhandlungsmacht muß daher als geringer erachtet werden als die der deutschen. Dies gilt insbesondere für Frankreich. Hinsichtlich der Vollzugskompetenzen bestehen erhebliche Unterschiede. In Deutschland und der Schweiz werden Umweltgesetze und Verordnungen durch die politisch selbständigen Landesregierungen bzw. Kantone umgesetzt, während sie in Frankreich durch mehrere regionale Behörden vollzogen werden, die unmittelbar dem nationalen Ministerium gegenüber weisungsgebunden sind. Dabei weisen sowohl der deutsche als auch der französische Verwaltungsaufbau Besonderheiten auf, die die Zusammenarbeit komplizieren könnten:

In Baden-Württemberg ist der Verwaltungsaufbau dreistufig. Obere Verwaltungen, die direkt den Ministerien unterstellt sind, nehmen Aufgaben für das ganze Land von einem zentralen Ort aus wahr. Sogenannte Mittelbehörden erfüllen Verwaltungsaufgaben für einen Regierungsbezirk, von denen es in Baden-Württemberg vier gibt. Verantwortlich sind der von der Landesregierung ernannte Regierungspräsident und sein Regierungs-

präsidium. Das Regierungspräsidium untersteht fachlich dem Umweltminister, die Dienstaufsicht hat der Landesinnenminister. Untere Verwaltungsbehörden sind entweder besondere Landesbehörden (wie z.B. Straßenbauämter und Gesundheitsämter) oder kommunale Behörden, die im Auftrag des Landes tätig sind (OECD 1992:125).

Dem französischen Umweltministerium in Paris sind als eigene Behörden auf der Ebene der Regionen die "Directions régionales de l'environnement" (DIREN) unterstellt. Aufgaben dieser Natur- und Wasserschutzbehörde sind die Klassifizierung und Überwachung der "sites classés", also der Wasser- und Naturschutzgebiete, aber auch historischer Gebäude. DIREN ist weiterhin zuständig für Umweltverträglichkeitsprüfungen und Naturschutzbelange in der Raumordnung. Der Ansatz der DIREN ist eher immissionsorientiert, sie beschäftigen sich mit dem Einfluß von Umweltbelastungen auf das Ökosystem im Ganzen. Einer doppelten Weisungspflicht unterstehen die "Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement" (DRIRE). Sie sind zwar dem Industrieministerium unterstellt, stehen aber dem Umweltministerium zur Verfügung, um bestimmte Umweltprobleme, insbesondere gefährliche Industrieanlagen (installations classés) zu kontrollieren. Die DRIRE sind für den Umweltschutz zuständig, soweit er mit den Unternehmen zusammenhängt. Sie befassen sich auch mit der Kontrolle industrieller Umweltverschmutzung und potentiell als gefährlich einzustufenden Industrieanlagen. Die DRIRE legen gemeinsam mit der Umweltschutzabteilung der Präfektur die Emissionsnormen für die Unternehmen fest, wobei im allgemeinen die nationalen Gesetze als Untergrenzen dienen, und überwachen auch die Einhaltung der Vorschriften in den Unternehmen. Einer ähnlichen mehrfachen Fachaufsicht sind die "Agences de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie" (ADEME) unterstellt. Diese sind zwar eine regionale Agentur des Umweltministeriums, stehen aber auch dem Industrie- und Energieministerium zur Verfügung. Die ADEME sind in den Bereichen rationale Energienutzung, Abfallverminderung und Luftreinhaltung beratend tätig. Sie informieren Privatpersonen, öffentliche Körperschaften und Unternehmen; auch vermitteln und vergeben sie Fördermittel (Rauschmayer 1993:20).

Auch die Unterschiede hinsichtlich der Rechtskultur beeinflussen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und kommen im Umweltbereich vielleicht besonders stark zum Tragen. Während in den eher legalistischen politischen Systemen der Bundesrepublik und der Schweiz Umweltpolitik oft über die Umweltgesetzgebung gemacht wird und das Umweltrecht stark durchnormiert ist, beschränkt sich die Umweltgesetzgebung in Frankreich auf das Aufstellen von Grundsätzen und überläßt die konkrete Ausgestaltung den Verhandlungen der verschiedenen politischen Akteure - was nicht immer bedeuten muß, daß die Ergebnisse hinter deutschen oder schweizerischen Standards zurückbleiben.

Zusammenfassend ergibt sich damit folgendes Strukturbild auf der nationalen Ebene: Es sind unterschiedliche umweltpolitische Prioritätensetzungen zwischen Deutschland und der Schweiz auf der einen und Frankreich auf der anderen Seite aufgrund unterschiedlicher Chancen für Umweltinteressen zu erwarten. Die nationale Ebene ist jedoch in allen drei Ländern die ressourcenstärkste mit den größten Normsetzungskompetenzen. Die Bildung grenzüberschreitender Umweltregime und normsetzender Abkommen ist daher am ehesten von der nationalen Ebene zu erwarten. Dies gilt auch, weil regionale Interessen in allen drei Ländern in den politischen Entscheidungsprozeß miteinfließen.

Die Unterschiede der politisch-administrativen Systeme sind auf der regionalen Ebene noch bedeutsamer. Wieder lassen sich eher Ähnlichkeiten zwischen Deutschland und der Schweiz und starke Unterschiede zu Frankreich feststellen. Während es in Deutschland und der Schweiz nur eine regionale Ebene gibt - das Bundesland bzw. den Kanton, existieren in Frankreich zwei: die Region und das Département.

Kompetenzbereich	D	F	CH
Wahlsystem	+	-	+
Direkt demokratische Elemente	-	-	+
Stärke grüner Parteien	+	-	+
Stärke von Umweltverbänden	+	-	++
Normsetzungskompetenzen	++	++	++
Umweltpolitische Kapazitäten (Finanz./ Personell)	++	++	++
Mitwirkungsmöglichkeiten der Regionen	++	+	+
Weisungsgebundene Vollzugsebenen	D	W	D

Tabelle 2 Vergleich der politisch-administrativen Systeme auf nationaler Ebene (Quelle: EURES 1994)

Die Kompetenzen dieser beiden überschneiden sich relativ stark und erfordern einen permanenten Abstimmungs- und Koordinationsprozeß. Durch das Dezentralisierungsgesetz von 1982 wurden den Regionen Kompetenzen insbesondere in den Bereichen Wirtschaftsentwicklung, Beschäftigung und Infrastruktur zugesprochen. Außerdem sind sie verantwortlich für die Gymnasien (OECD 1992:107). Den größten Teil ihres (im Vergleich zu deutschen Bundesländern oder schweizerischen Kantonen relativ geringen) Budgets gaben sie bisher für den Bau und Unterhalt der Gymnasien und der Staatsstraßen aus, wobei sie im Straßenbau über keine Entscheidungskompetenzen verfügen (Rauschmayer 1993:3). Probleme der Regionalisierung entstehen vor allem daraus, daß den Regionen Kompetenzen zugesprochen wurden, ohne die traditionellen Gebietskörperschaften, die bereits seit der französischen Revolution bestehen (Departement und Gemeinde), in ihren Rechten beschneiden zu wollen. Da zwischen den Gebietskörperschaften kein hierarchisches Verhältnis besteht und in vielen Bereichen die Kompetenzen nicht klar getrennt sind, arbeiten die verschiedenen Verwaltungsebenen oft ineffizient und redundant nebeneinander her. So stellt der Bericht ALSACE 2005 fest, daß die neuen Institutionen nicht gut aufeinander eingespielt seien und daß es dem Regionalrat vor allem nicht gelungen sei, die Aufgabenteilung mit den Generalräten der Departements und mit den Großstädten zu organisieren (Cabinet ten 1991:187ff). An gleicher Stelle wird auch kritisiert, daß den Regionen oft Aufgaben übertragen wurden, ohne ihnen die zu ihrer Erfüllung notwendigen Regelungskompetenzen oder Finanzmittel zur Verfügung zu stellen.

Die Region Elsaß kann in gewisser Weise als französische Musterregion bezeichnet werden. Während die neue Verwaltungsebene in anderen Teilen Frankreichs nur wenig Akzeptanz findet, bemüht man sich im Elsaß, die Möglichkeiten zu einer eigenen Politik auszuschöpfen und die Zusammenarbeit zwischen den territorialen Gebietskörperschaften weiter zu verbessern. Die Ausgangsposition wird dabei sicher durch eine gemeinsame Kultur und Geschichte erleichtert, auf die andere Regionen nicht zurückgreifen können (vgl. Ateliers de prospective 1991:25). Hinzu kommt noch, daß die

finanzielle Situation der elsässischen Gebietskörperschaften im nationalen Vergleich sehr zufriedenstellend ist und auch die Wirtschaftskraft der Region über dem nationalen Durchschnitt liegt (Ateliers de prospective 1991:9).

Auf der regionalen Ebene ist wegen des dominanten Verhältniswahlrechts die Einflußchance grüner Parteien in allen drei Regionen ähnlich groß. Grüne Parteien sind sowohl im Elsaß als auch in Baden-Württemberg (insbesondere in Südbaden) relativ stark. Dies gilt jedoch wiederum nicht für die Ebene der Départements in Frankreich, in denen nach dem Mehrheitswahlrecht gewählt wird.

Insgesamt betrachtet stehen sich mit dem Land Baden-Württemberg, der Region Elsaß und den Kantonen Basel-Land und Basel-Stadt sehr ungleiche Partner gegenüber. Sie unterscheiden sich schon allein in der Größe: Baden-Württemberg und die Region Elsaß sind wesentlich größer als die beiden Basler Kantone. Dies gilt insbesondere für die Stadt Basel, die gleichzeitig Kanton und Kommune ist. Dafür stellt sich in Baden-Württemberg das Problem, daß der größere Teil des Landes nicht zur Regio am Oberrhein gehört und auch das Entscheidungszentrum, Stuttgart, außerhalb der Oberrheinregion liegt.

Die drei Partner unterscheiden sich auch in ihrer Stellung im eigenen Staat. Baden-Württemberg und die Schweizer Kantone haben selbst Staatscharakter, sie haben eigene Finanzquellen und Gesetzgebungskompetenzen. Die französischen Regionen hingegen wurden durch einfaches Gesetz geschaffen, sind also vom Zentralstaat abgeleitet und in der Gesetzgebung und der Finanzierung auf diesen angewiesen. Sie haben keine eigenen Gesetzgebungs- und keine Steuererhebungsbefugnisse. Es besteht damit ein beträchtliches Kompetenzgefälle in den drei Teilregionen.

Auch das Kapazitätsgefälle der Partner ist groß. Der mit Abstand finanzkräftigste Partner ist wohl das Land Baden-Württemberg, während die Region Elsaß nur mit sehr knappen Mitteln ausgestattet ist. Die Basler Kantone befinden sich momentan in einem finanziellen Engpaß, der kaum mehr Spielräume für neue Projekte offenläßt.

In den Vergleich auf regionaler Ebene müßten außerdem noch die zahlreichen öffentlich-rechtlichen Anstalten berücksichtigt werden, die sich mit Umweltschutzfragen auseinandersetzen. Allein die Bestandsaufnahme der Naturschutzbehörden in den drei Teilregionen füllt eine umfangreiche Studie (vgl. Hauschild 1993). Da diese Behörden jedoch keine Entscheidungsbefugnisse in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit haben, sondern lediglich wichtige Hilfsfunktionen übernehmen, ist ihre Bestandsaufnahme in diesem Strukturvergleich noch nicht nötig. Sie finden jedoch - sofern sie Beteiligte im Akteursnetz sind - in den vertiefenden Fallstudien Berücksichtigung.

Tabelle 3 gibt einen Überblick aus der Perspektive der regionalen Ebene.

Auf der kommunalen bzw. interkommunalen Ebene kann man schließlich eine relativ große Kongruenz hinsichtlich der Wahlsysteme und Kompetenzen finden. Allerdings gibt es hinsichtlich der Kapazitäten erhebliche Strukturunterschiede. In Frankreich existieren zahlreiche sehr kleine Gemeinden mit entsprechend geringen Ressourcen (FWT 1991:4). Der Bürgermeister ist sowohl gewählter Vertreter der Gemeinde als auch Vertreter des Staates und als solcher Vorgesetzter der lokalen Verwaltung. Die französischen Gemeinden haben die Möglichkeit, den Steuerhebesatz auf bestimmte staatlich festgelegte Steuerarten selbst zu bestimmen. Eine der wichtigsten Einnahmequellen ist die Gewerbesteuer. Dies schafft Anreize zu einer aktiven Industrieansiedlungspolitik und zu einem interkommunalen Standortwettbewerb. Zudem gibt es aufgabenbezogene Finanzaufweisungen des Zentralstaates. Insgesamt sind die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen beschränkt. Eine starke Position haben die Kommunen in der Flächennutzungs- und Bauleitplanung, wo sie neben der Zentralregierung die Hauptplanungsträger sind.

Kompetenzbereich	D	F	CH
Wahlsystem	+	+ (Region) - (Departm.)	+
Direktdemokratische Elemente	-	-	+
Stärke Grüner Parteien	++	++	+
Stärke von Umweltverbänden	++	+	+
Normsetzungskompetenzen	+	-	+
Handlungsspielräume im Vollzug	++	++	++
Finanzielle Kapazitäten	++	0	+
Anzahl demokratisch legitimerter Ebenen	1	2	1

Tabelle 3 Vergleich der politisch-administrativen Systeme in der Oberrheinregion
(Quelle: EURES 1994)

Besonders stark sind die Selbstverwaltungsrechte der Schweizer Gemeinden: Sie haben eine ausgeprägte kommunale Planungshoheit, Gesetzgebungskompetenzen und stärkere Steuererhebungskompetenzen als die deutschen Gemeinden. Ihre Kompetenzen sind zwar dahingehend begrenzt, daß sie gleichzeitig Organe politisch autonomer Körperschaften und ausführende Organe der kantonalen Regierungen sind, dafür haben sie rechtlich relativ hohe eigene Spielräume für die Erhebung von Steuern, was allerdings zu erheblichen Unterschieden in der Einkommenslage von Kommunen führt. Eine starke Position haben auch die deutschen Kommunen, deren Selbstverwaltungsrecht in der Verfassung garantiert ist. Sie erhalten sowohl zweckgebundene und allgemeine Finanzaufweisungen aus dem nationalen Steueraufkommen als auch Einnahmen aus eigenen Steuerquellen. Im Vergleich zu den Kommunen aus den Nachbarländern haben sie eine relativ starke Finanzposition. Eine weitere Besonderheit der lokalen Ebene in Deutschland liegt in der Zweistufigkeit der untersten politischen Ebenen: der Gemeinden und der Landkreise. Die Aufgabentrennung zwischen diesen beiden Ebenen erfolgt nach dem Subsidiaritätsprinzip. In größeren Städten können die beiden Verwaltungsebenen zusammengefaßt werden (kreisfreie Städte). Die Gemeinde- und Kreisparlamente werden in allen Ländern direkt gewählt (OECD 1992:126). Darüber hinaus gibt es in der Organisation der kommunalen Verwaltungen von Bundesland zu Bundesland große Unterschiede. Als eine dritte interkommunale Ebene in Deutschland kann man die Regionalverbände erwähnen, die als Koordinationsgremien Regionalpläne erstellen, die die Nutzungsansprüche an den Raum, sowie wichtige Entwicklungsleitbilder festlegen.

Der folgende Überblick hält die Strukturunterschiede auf der kommunalen Ebene fest:

Zusammenfassung

Deutschland, Frankreich und die Schweiz haben unterschiedliche administrative Strukturen.

Für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit problematisch ist das erhebliche Kompetenz- und Kapazitätsgefälle auf den regionalen und kommunalen Ebenen. Baden-Württemberg und die badischen Kommunen sind im Vergleich am ressourcenstärksten, gefolgt

Kompetenzbereich	D	F	CH
Wahlsystem	+	+	+
Direktdemokratische Verfahren	+	-	+
Stärke Grüner Parteien oder von Umweltverbänden	R bis +	++ bis +	++ bis +
Selbstverwaltungsrechte	++	++	++
Kompetenzen	++	++	++
Kapazitäten	+	0	+
Anzahl der kommunal/ interkommunalen Ebenen	2	1	1

Tabelle 4 Vergleich der politisch-administrativen Systeme auf kommunaler Ebene (Quelle: EURES 1994)

von dem Stadtstaat Basel und den Schweizer Kantonen. Die französische Regional- und Kommunalebene sind im Verhältnis zu ihren Aufgaben unterfinanziert. Sie haben zwar das Recht zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, aber kaum die Kapazitäten hierzu. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit stößt damit auf eine erhebliche Hürde.

Für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist weiterhin die unterschiedliche Chancenstruktur für Umweltinteressen problematisch. Diese ist in Deutschland und der Schweiz wesentlich günstiger als im politischen System Frankreichs. Eine Dethematisierung ökologischer Belange wird daher im politischen System Frankreichs (insbesondere auf nationaler Ebene) leichter möglich sein, als in den beiden Nachbarländern. Damit werden möglicherweise die ökonomischen Strukturunterschiede politisch noch akzentuiert.

2.2 Umweltprobleme und Konflikte

2.2.1 Der gefährdete gemeinsame Naturraum

Die Region am Oberrhein ist ökologisch eng verflochten. Sie ist ein grenzüberschreitender Naturraum von großer ökologischer Sensibilität. Der auf 250m über dem Meeresspiegel liegende Oberrheingraben liegt zwischen drei zum Teil über 1000 m hohen Mittelgebirgszügen. Die Folge ist eine regelmäßig wiederkehrende Inversionswetterlage, die die Region besonders verwundbar gegenüber der Luftverschmutzung macht. Der Rhein bildet in der Region nicht nur die Grenze, er wird auch vielfach und in widersprüchlicher Weise genutzt. Er ist Transportweg, Energiespeicher, "Deponie" für industrielle Schadstofffrachten. Er liefert Kühlwasser für Atomkraftwerke und Trinkwasser für Millionen von Menschen. Entlang des Rheines gibt es noch grenzüberschreitend Reste von Rheinauenurwäldern. Im Oberrheingraben befindet sich eines der bedeutsamsten Grundwasservorkommen Europas.

Die gemeinsamen Naturgüter der Region werden derzeit übernutzt, was seit einigen Jahren zu einer schleichenden Degradation mit deutlich sichtbaren Folgen geführt hat.

Als Transitregion ist sie bedeutsamer Importeur von Luftschadstoffen. Das Waldsterben und überhöhte Ozonkonzentration zeugen von einer Überschreitung kritischer Belastungswerte bei der Luftverschmutzung. Als Ballungsraum der Chemieindustrie und größerer Kaliproduzent ist sie ein bedeutsamer Schadstoffexporteur - vor allem über das Medium Wasser. Die Grundwasservorkommen sind durch Schadstoffeintrag gefährdet. An vielen Trinkwasserbrunnen werden die europäischen Grenzwerte überschritten. Grenzüberschreitende Gefährdungen stellen weiterhin die zahlreichen Atomkraftwerke auf Schweizer und französischer Seite sowie die Konzentration von Chemieanlagen dar. Die Ballung von Risikoindustrien an der Grenze macht die Region zukunftsunsicher. Die landschaftliche Attraktivität der Region ist durch wachsende Flächenansprüche und eine Zersiedlung gefährdet.

Innerhalb der Region muß man von mehrfach asymmetrischen Belastungen ausgehen. Die deutsche Seite ist der größte Müllexporteur, gefolgt von Basel, während das Elsaß eher Müll aufnimmt. Die deutsche Seite spielt auch eine Hauptrolle als Verursacher der Verkehrsströme. Insbesondere hinsichtlich der industriellen Luftbelastung und der Wasserverschmutzung, sowie der Risikogefährdung durch Atomanlagen sind, die deutsche Seite Importeur von Gefährdungen, die französische und die schweizer Seite die Hauptschadstoffexporteure.

In einem ersten Schritt soll eine Bestandsaufnahme der wesentlichsten Probleme und Konflikte in der Region erfolgen. Es geht dabei darum, die oben aufgestellten Thesen zu untermauern.

2.2.2 Luft

Die beiden wichtigsten durch die Luftbelastung verursachten Umweltgefährdungen in der Region sind das Waldsterben und die überhöhten Ozonkonzentrationen. Wegen der häufigen Inversionswetterlage am Oberrhein ist die Luftbelastung in der Region ein Problem der Übernutzung gemeinsamer Ressourcen. Es handelt sich dabei eher um eine asymmetrische Mehrwegbelastung. Die französische Seite exportiert vor allem industrielle Schadstoffe, auf der deutschen Seite entsteht der überwiegende Teil der Verkehrsemissionen. Asymmetrisch ist diese Mehrwegbelastung vor allem wegen der überwiegenden Windrichtung, die vor allem die deutsche Seite trifft.

Der Schwarzwald ist mit einem Anteil der geschädigten Flächen von 70% die vom Waldsterben am meisten betroffene Region in Baden-Württemberg (Schleicher-Tappesser 1992:101). Nach dem Waldschadensbericht von 1992 beträgt die Schädigungsrate der Tanne in Hochlagen 93%.⁶ In den letzten Jahren konnten rein statistisch gewisse Besserungen beobachtet werden, die aber vor allem auch auf eine vermehrte Abholzung von schwergeschädigten Bäumen zurückzuführen sind.⁷

Die Waldschäden im Schwarzwald sind weniger auf den traditionellen Luftschadstoff SO₂ zurückzuführen als vielmehr auf die hohen Ozonkonzentrationen. Auf der Kälbelescheuer im Schwarzwald wurden 1992 Ozonspitzenwerte um die 300 Mikrogramm/m³ gemessen.⁸ Die höchsten Werte werden im Hafen von Kehl erreicht. Von 1985-1990 haben sich die durchschnittlichen Ozonwerte an einigen Meßstationen fast verdoppelt;

⁶ "Braune Nadeln, lichte Kronen", in: Badische Zeitung 21.1.1993

⁷ ebda., "Die Wälder scheinen sich langsam zu erholen", BZ 9.10. 1991; "Mehr als zwei Drittel der Bäume sind krank", BZ vom 31.10.1992

⁸ "Kälbelescheuer hat einen Spitzenplatz", BZ 20.4.1993

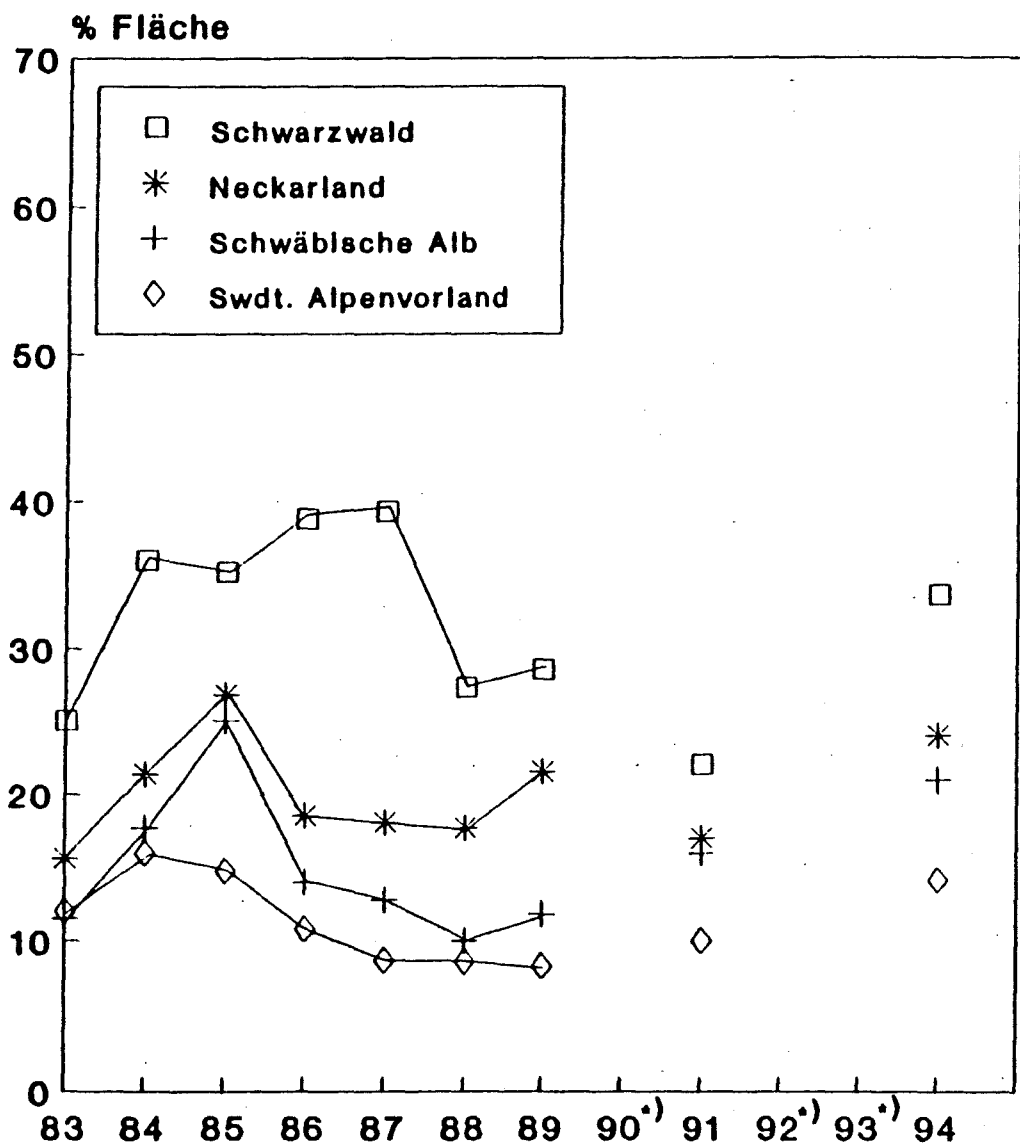


Abb. 4 Waldschadensentwicklung in Baden-Württemberg 1983-89, 1991 und 1994 nach Wuchsgebieten; Schadstufen 2-4 (Quelle: FVF 1994, Anlage 6)

seit Anfang der neunziger Jahre ist eine Stabilisierung eingetreten.⁹ Aber auch an anderen Meßstationen in der Region wurden ähnliche Werte gemessen, die die geplanten EG-Grenzwerte für bodennahes Ozon um 50-100% übersteigen (vgl. Abb. 5). In Freiburg wurde 1992 der zulässige deutsche Schwellenwert von 180 Mikrogramm an 16 Tagen überschritten, an anderen Meßstationen im Schwarzwald sogar an über 60 Tagen.

⁹ "In sieben Jahren fast doppelte Meßwerte", BZ vom 7.1.1994; Baden-Württemberg, Statistische Monatshefte, 7/1993: "Ozonbelastung und Verkehrsemissionen"

Die Waldschädigungen im Elsaß sind wegen der vorwiegenden Windrichtung nach Nord-Osten geringer als im Schwarzwald. Immerhin sind jedoch auch in den Vogesen 13% der Bäume schwerkrank (vgl. Région Alsace 1991: 163). Das Meßnetz für Ozon ist noch nicht so dicht wie in Deutschland. Aber dort, wo gemessen wird, werden ähnlich hohe Jahremittelwerte gemessen (INSEE u.a. 1992: 121).

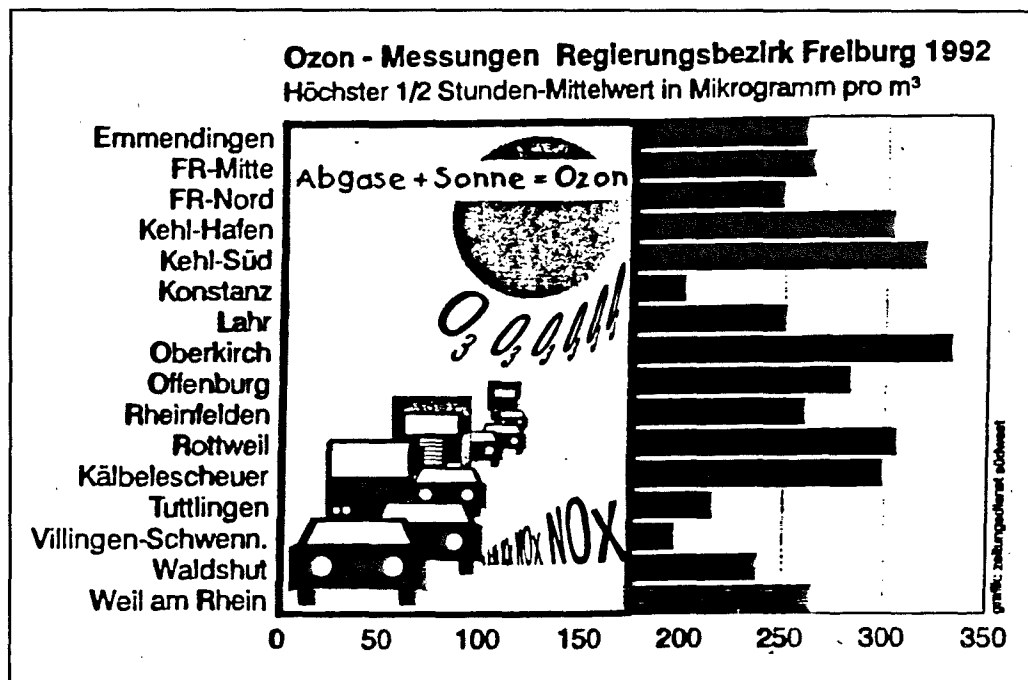


Abb. 5 Ozon-Messungen im Regierungsbezirk Freiburg 1992 (BZ 20.4.1992)

Als Hauptursache für die Ozonbildung gilt der Straßenverkehr mit seinen Stickoxyd-emissionen und den Emissionen flüchtiger Kohlenwasserstoffe (vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 1989:128; BAK 1994:3). Die gemeinsamen Immissionsmessungen der Arbeitsgruppe Umwelt der Deutsch-Schweizerisch-Französischen Regierungskommission (1991) haben ergeben, daß trotz des anhaltenden Verkehrswachstums die NO_x-Werte in der Region relativ stabil gehalten werden konnten. Die NO_x-Werte liegen mit durchschnittlich 40 Mikrogramm/m³ innerhalb der EG-Grenzwerte. Das wesentlich strengere Schweizerische Jahresmittel von 30 Mikrogramm/m³ wird jedoch in zahlreichen Meßstationen überschritten, so insbesondere in Straßburg und Freiburg (ebda. 44ff). Auch die Stadt Basel hat Schwierigkeiten, die ehrgeizigen Ziele des eigenen Luftreinhalteplanes zu erreichen. Immerhin ist es zwischen 1989 und 1993 gelungen, die Stickoxidemissionen um 45% zu reduzieren. Die Reduktionen wurden vor allem in den nicht verkehrsbezogenen Emissionen erreicht. Basel ist mittlerweile die Großstadt mit der niedrigsten NO_x-Konzentration in der Region (Oberheinkonferenz 1992, 1). Das im Basler Luftreinhalteplan vorgegebene Reduktionsziel von 80% wurde dennoch verfehlt.¹⁰

¹⁰ "Keine Trendwende beim Sommersmog", BZ 27.5.1993

Land/ Verordnung	Immissionsgrenzwert in μm^{-3}		Definition
	SO ₂	NO ₂	
Schweiz	30	30	Jahresmittelwert (arithmetisches Mittel)
	100	100	95-Perzentil der 0,5-h-Mittelwerte eines Jahres
	100	80	24-h-Mittelwert; darf höchstens einmal pro Jahr überschritten werden
Deutschland			
TA Luft IW1	140	80	Arithmetisches Mittel der Einzelmessungen über den gesamten Meßzeitraum
IW2	400	200	98-Perzentil der Summenhäufigkeitsverteilung
VDI 2310 (MIK)	1000		Maximaler 0,5-h-Mittelwert (höchstens einmal pro Jahr)
		200	Maximaler 0,5-h-Mittelwert (höchstens eine Überschreitung pro Monat bis zum dreifachen Wert)
	300		Maximaler 24-h-Mittelwert (höchstens an vier aufeinanderfolgenden Tagen)
		100	Maximaler 24-h-Mittelwert (höchstens eine Überschreitung pro Monat bis zum dreifachen Wert)
EU			Median der während des Jahres gemessenen Tagesmittelwerte, falls der Median der Tagesmittelwerte des Schwebstaubes über ein Jahr
	80		$> 150 \mu\text{m}^{-3}$
	120		$< 150 \mu\text{m}^{-3}$
			Median der im Winter (01.10.-31.03.) gemessenen Tagesmittelwerte, falls der Median des Schwebstaubes
	130		$> 200 \mu\text{m}^{-3}$
	180		$< 200 \mu\text{m}^{-3}$
			98%-Wert der Summenhäufigkeitsverteilung aller während des Jahres gemessenen Tagesmittelwerte, falls 98%-Wert der Summenhäufigkeit aller während des Jahres gemessenen Tagesmittelwerte des Schwebstaubes
	250		$> 350 \mu\text{m}^{-3}$
	350		$< 350 \mu\text{m}^{-3}$
		200	98%-Wert aus 1-h-Mittelwerten oder kürzeren Zeiträumen eines Jahres

Tabelle 5 Immissionsgrenzwerte für SO₂-und NO₂ im Vergleich (Quelle: Oberrhein-Konferenz, AG Umwelt 1991, S. 49f)

Die Bewertung der Immissionslage in der Region stößt auf das Grundproblem ungleicher Grenzwerte und ungleicher Berechnungsmethoden (Oberrhein-Konferenz, AG Umwelt, 1991, 49ff) (vgl. Tabelle 5). Es gibt in der Region drei Rechtssystematiken: die Schweizer, die deutschen und die EU-Grenzwerte. Dabei sind die Schweizer Vorgaben mit Abstand die strengsten - sie liegen bei allen Einschränkungen hinsichtlich unterschiedlicher Meßmethoden bei ca. der Hälfte der deutschen und europäischen (ebda.). Weniger dramatisch ist die Lage hinsichtlich der Schwefeldioxydemissionen. Hier wurden zumeist Werte gemessen, die unter den strengsten Grenzwerten der Region liegen. Nur vereinzelt, vor allem in Straßburg, werden die Schweizer Grenzwerte noch erheblich überschritten. Aber auch dort konnte der Spitzenwert des Jahresmittels von 75 Mikrogramm/m³ in 1983 auf 61 Mikrogramm/m³ in 1989 leicht gesenkt werden. Der Regionsjahresmittelwert beträgt 13 Mikrogramm/m³ - knapp die Hälfte der Schweizer Grenzwerte (Oberrhein-Konferenz 1992:2).

Die überdurchschnittliche Luftbelastung im Großraum Straßburg hat auch Besorgnisse hinsichtlich der gesundheitlichen Wirkungen ausgelöst. Es gibt Untersuchungen, die in Umlandgemeinden von Kehl eine erhöhte Krebshäufigkeit belegen.¹¹

Neben Straßburg ist die Schadstoffkonzentration vor allem am Hochrhein besonders hoch, insbesondere hinsichtlich der NO_x-Konzentrationen.¹²

2.2.3 Wasser

Hinsichtlich der Wasserproblematik lassen sich zwei Typen von grenzüberschreitenden Umweltproblemen finden:

- der Einwegbelastung, insbesondere durch den Schadstoffexport über den Rhein,
- der gemeinsamen Umweltgutproblematik hinsichtlich des grenzüberschreitenden Grundwasserreservoirs.

Formen der Einwegbelastung betreffen vor allem die industriellen Abwässer und die Salzfrachten des elsässischen Kalibergbaus.

Der **Rhein** muß im Oberrheingebiet als Aufnahmegebiet für industrielle Abwässer herhalten. Hauptemittenten sind dabei die chemische Industrie in der Region und die Kaliminen. In den achtziger Jahren hat alleine die Elsässische Industrie jährlich 14.000 Tonnen Schwermetalle, 30.000 chlorierte Kohlenwasserstoffe, 120.000 Tonnen Eisen, 1000 Tonnen Arsen und 80 Tonnen Merkur in den Rhein abgelassen (Wackermann 1988: 235). Am Hochrhein leitet die ehemalige Dynamit Nobel toxische chlorierte Kohlenwasserstoffe, wie Lindan und Hexachlorbenzol ein. Aus dem Wiesental kommen Textilindustrieabwässer. Die Basler Chemieindustrie hat unter dem Schock des Unfalls von Sandoz im Jahre 1987 begonnen, ihre Schwermetallemissionen in den Rhein zu reduzieren. Sandoz selber will bis 1995 seine Schwermetallemissionen in den Rhein bis 1995 halbieren.¹³ Bis zur Katastrophe in der Schweizerhalle im Jahre 1986 wurde der Rhein noch vorwiegend als "Sondermülldeponie" für die Basler Chemieindustrie "genutzt" (Stürmer 1987: 71). Insgesamt wurde eine Abnahme von Schwermetall-

¹¹ "Diskussion um erhöhte Krebssterblichkeit", in: BZ vom 6.3.1989

¹² "Luftschadstoffe am Hochrhein win in Ballungsräumen", BZ vom 7./8. 10. 1989:9

¹³ "Sandoz entlastet den Rhein"; BZ 8.11.1990, S. 8

emissionen in den Rhein aus der Schweiz in den letzten 5 Jahren beobachtet¹⁴ (BAK 1994: 15).

Nach Berechnungen der Internationalen Konferenz zum Schutze des Rheins sind zwischen 1990 und 1995 Investitionen über 25 Milliarden DM notwendig, um die Abwasserzielwerte für 45 prioritäre Stoffe zu vermindern. Alleine 10% davon hat die Schweiz zu tragen.¹⁵ Auf der Strecke zwischen Basel und Karlsruhe verdoppelt sich die Konzentration von organisch gebundenem Chlor im Rhein von 19 auf 39 mg/m³ (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 1989: 183). In den achtziger Jahren haben sich diese Werte leicht um ca. 25% verbessert (ebda.).

Die Salzfrachten der elsässischen Kaliminen belasten das Wasser in mehrfacher Hinsicht. Die Kaliminen führen dem Rhein eine Salzfracht von 6 Millionen Tonnen jährlich zu, was einem Drittel der gesamten Salzbelastung des Rheines ausmacht.¹⁶ Das Salz der Kalibergwerke belastet zudem grenzüberschreitend das Grundwasser.¹⁷ Die Kalibergwerke sind aus eigener Kraft nicht in der Lage, eine wirksame Rückhaltung der Salzfrachten zu gewährleisten. Die Kaliproduktion wird im Laufe des nächsten Jahrzehnts auslaufen, so daß sich größere Rückhalteinvestitionen privatwirtschaftlich gesehen nicht amortisieren. Gleichzeitig sind die Kaliminen ein größerer Arbeitgeber im Elsaß, was eine beschleunigte Aufgabe der Minen zu einem politisch schwierigen Unterfangen macht. Die Salzemissionen sind seit Jahrzehnten Thema der internationalen Rheinschutzkonferenz (siehe unten).

Das Oberrheintal ist eines der wasserreichsten **Grundwassergebiete** Europas mit einem Reservoir von 300 Mrd. m³. Das Grundwasser in der Region bildet einen bedeutsamen Trinkwasserspeicher. Es ist in seiner Qualität sowohl durch landwirtschaftliche Aktivitäten als auch die Versalzung durch den elsässischen Kalibergbau gefährdet. Die Region ist grenzüberschreitend ein wichtiges Maisanbaugebiet. Überdurchschnittlich sind daher sowohl Pestizidbelastungen (v.a. Atrazin und seine Abbauprodukte) und Düngereintrag. Im Elsaß gelten ca. 10% der Fläche als stark verunreinigt (DRAE 1991). Die Grenzwerte der Trinkwasserrichtlinie werden grenzüberschreitend an vielen Entnahmestellen nicht eingehalten (vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 1989: 277; DRAE 1991: 2).

Darüber hinaus ist eine beträchtliche Absenkung des Grundwasserspiegels zu beobachten. In den letzten 30 Jahren fiel er im Elsaß um 56 cm (DRAE 1991). Dies ist sowohl auf die Flächenversiegelung und die Kanalisierung der Rhein Nebenflüsse, als auch auf gestiegene Entnahmen zurückzuführen. Die Absenkung des Grundwasserspiegels hat vor allem negative Auswirkungen auf die letzten Reste des Rheinauenurwaldes.

2.2.4 Abfall

In der Region gibt es jahrzehntealte Verflechtungsbeziehungen im Abfallbereich. Hauptabfallexporteure, sowohl von Haushalts- als auch von Sondermüll, sind der

¹⁴ Dabei wurden jedoch lediglich sehr selektive Indikatoren verwandt (Kupfer, Zink, gelöster organischer Kohlenstoff), die den Trend eventuell "beschönigen".

¹⁵ "Verbesserte Zusammenarbeit der Rheinstaaten", NZZ vom 2.12.1989

¹⁶ "Und das Salz fließt doch in den Rhein", BZ vom 10.10.1991

¹⁷ "Salz belastet das Grundwasser am Oberrhein", BZ vom 4.10.1990

deutsche und der schweizerische Teil, während das Elsaß Importeur ist, also Deponieraum und Verbrennungskapazitäten zur Verfügung stellt.

Seit 1970 besteht eine vertraglich abgesicherte Dreiländerkooperationsbeziehung zwischen Weil am Rhein, Basel und St. Louis. In Basel existieren zwei Müllverbrennungsöfen mit einer Gesamtkapazität von ca. 200.000 Tonnen jährlich, einer Kehrrichtverbrennungsanlage und einer Sondermüllverbrennungsanlage. Mit den deutschen und den schweizerischen Nachbargemeinden Weil und St. Louis wurde ein Tauschgeschäft vereinbart. Basel übernimmt die Verbrennung von Müll aus den beiden Nachbargemeinden. Dagegen haben sich die deutsche und die französische Seite zur Deponierung der zum Teil hochgiftigen Schlacken verpflichtet. Derzeit werden die Schlacken ausschließlich in St. Louis aufgenommen, während die deutsche Seite ihren Müll exportiert. Diese einseitige Belastungsverteilung ist einigen Risiken ausgesetzt.¹⁸ Zwar wurde 1991 der Schlackevertrag zwischen Basel und St. Louis um 15 Jahre verlängert - dieser könnte aber durch eine restriktivere Müllimportpolitik der französischen Regierung gefährdet werden.¹⁹ Gleichzeitig entstehen Entsorgungsengpässe im Kanton Baselland, weil dort eine Müllverbrennungsanlage in einem Volksentscheid abgelehnt wurde. Für die deutsche Seite kann das bedeuten, daß die einseitigen Müllexporte (Verbrennung und Deponierung) bald beendet werden. Die trinationale Arbeitsteilung entspringt tatsächlich komparativen Vorteilen der Kooperationspartner: In Basel fehlt Fläche für Deponieraum, während die französischen und deutschen Partner in teure Verbrennungskapazitäten investieren müßten. Die Kehrrichtverbrennungsanlage entspricht nicht dem Stand der Technik und übertrifft die Schweizer Emissionsgrenzwerte um mehr als das Doppelte. Ein Neubau ist in der Diskussion, soll aber wegen der befürchteten Proteste der Öffentlichkeit und einer befürchteten Volksabstimmungsniederlage von privater Hand vorgenommen werden.²⁰

Eine weitere Sondermüllverbrennungsanlage bei CIBA Geigy befindet sich im Bau und soll 1995 in Betrieb genommen werden. Das seit 1987 anlaufende Planungsverfahren zu dieser Anlage hat seitens der Entscheidungsträger auf deutscher Seite nur zu halbherzigen Protesten geführt, bei denen deutlich gemacht wurde, daß eine Akzeptanz an die Möglichkeit gekoppelt wird, eigenen Sondermüll nach Basel zu exportieren.²¹ Ernstzunehmende Proteste kamen lediglich von Umweltverbänden und den GRÜNEN in der Region.

Neben dieser "geordneten" Entsorgung wurden Ende der achtziger Jahre eine Reihe von Altlasten in der Region entdeckt, die auf eine fahrlässige Giftmüllentsorgung der Chemieindustrie am Rheinknie hindeuten. Trinational wurden am Rheinknie 40-50 alte Deponien aufgedeckt, in denen in den fünfziger bis siebziger Jahren hochgiftiger Sondermüll ohne Sicherungsmaßnahmen abgeschüttet wurde.²²

Von 1989 bis zum französischen Dekret eines Importverbotes von Haushaltsmüll in 1992 hat auch der Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald Hausmüll nach Frankreich

¹⁸ "Ein Ende des Müllexports ist nicht in Sicht", BZ vom 5.2.1993

¹⁹ "Gesucht: Ein Abnehmer für 45.000 Tonnen Schlacke"; BZ 30.10.1993

²⁰ "Müllverbrennung in privater Regie?", BZ vom 22.10.1993

²¹ "Umweltverträglichkeit und ein größeres Einzugsgebiet", BZ vom 22.9.1987; Wird südbadischer Giftmüll in Basel verbrannt?, BZ vom 11.4.1990, S. 8

²² "Regio als Giftmüllkippe der Chemie", in: BZ 21.12.1989:8; "Niemand holt Giftfässer aus der Wasserschutzzone", BZ 9.10.1989:7; "Fragwürdige Geschäfte auf nachbarliche Gegenseitigkeit", BZ 7./8.7.1990.

exportiert. Mittlerweile besteht ein Abkommen mit der Stadt Freiburg, die vorübergehend Teile des Mülls aus dem Landkreis aufnimmt.²³

Als wesentlich konfliktträchtiger erweist sich die grenzüberschreitende Müllproblematik in Straßburg-Kehl. In Straßburg existiert eine technisch veraltete Sondermüllverbrennungsanlage "Tredi" und eine ebenfalls in den siebziger Jahren erbaute Hausmüllverbrennungsanlage, die nach Emissionsmessungen bis 1993 zu den größten Luftverschmutzern der Region gehörten. 1993 wurden erste Reinhaltemaßnahmen getroffen, die in den folgenden Jahren fortgesetzt werden. Die Hausmüllverbrennungsanlage nahm pikanterweise lange Zeit den Hausmüll aus dem Ortenaukreis auf. Zu heftigen Protesten kam es jedoch, als in der Nachbarstadt Kehl eine wesentlich modernere, ökologisch jedoch ebenfalls nicht unproblematische Sondermüllverbrennungsanlage geplant wurde. Mit dem Regierungswechsel in Baden-Württemberg 1992 wurden die Pläne für die Sondermüllverbrennungsanlage in Kehl ausgesetzt. Die Zurückstellung der Pläne war eine der Bedingungen, die der sozialdemokratische Verhandlungspartner für eine christ-sozialdemokratische Koalition gestellt hatte.²⁴

Im Februar 1993 wurden auch die Hausmüllexporte nach Frankreich durch das Straßburger Verwaltungsgericht unterbunden, das politisch auch vom Stuttgarter Umweltministerium Rückendeckung fand. Dieses argumentiert damit, daß ein Hausmüllexport solange nicht in Frage kommt, solange die Grenzwerte der bundesdeutschen Bundesimmissionsschutzverordnung nicht erfüllt sind. Besonderer Konfliktpunkt sind die Dioxinmissionen der Anlage. Die Stadt Straßburg läßt zwar Dioxinmessungen zu, die von der Stadt Kehl finanziert werden, ist aber nicht bereit, weitere Nachrüstungen zu übernehmen.²⁵

2.2.5 Lebensqualität

Die Lebensqualität in der Region gilt als besonders günstiger Standortfaktor (vgl. Schleicher-Tappeser u.a. 1992; Amt für Wirtschaftsförderung 1992). Wegen ihrer günstigen klimatischen und landschaftlichen Bedingungen ist die Region beliebtes Ziel für Touristen und zunehmend auch attraktiver Standort für wirtschaftliche Ansiedlungen. Der Schwarzwald und die Vogesen bieten einen interessanten Erholungsraum. Das Markgräfler Land gilt als Kurregion. Das Hochrheintal ist hingegen wegen einer sehr großen Siedlungs- und Industriedichte weniger attraktiv.

Diese regionale Attraktivität ist jedoch gefährdet. Landnutzungskonflikte nehmen vor allem im Rheintal zu. Das schnelle Bevölkerungswachstum vor allem im badischen Teil erfordert zusätzliche Flächen, die zunehmend auf Kosten von Waldgebieten. Insbesondere im Elsaß fehlt eine wirksame Raumordnungspolitik, die der Zersiedlung wirksam Einhalt gebietet (DRAE 1991:6). Die Kulturlandschaft vor allem in den elsässischen Vorbergen wird derzeit durch die Aufgaben der Berglandwirtschaft und des traditionellen Obstanbaus in ihrer Qualität beeinträchtigt (ebda).

²³ "Die Nachbarn wundern sich etwas", BZ 24.12.1988:31; "Beim Müllexport haben alle Bauchschmerzen", BZ 18.12.1988:30

²⁴ Baden-Württemberg: Vereinbarung zwischen der CDU und der SPD über die Bildung einer Koalitionsregierung, 1992:32

²⁵ "Straßburg läßt Messungen erst im April zu", BZ vom 22.10.1993; "Nur eines ist sicher: Die Giftschleuder arbeitet (zunächst) weiter", BZ vom 24.11.1992; "Stuttgart sagt nein - die Partner sind sauer", BZ vom 31.12.1993:6; "Dioxine in der Muttermilch", BZ vom 20.11.1993; "Der Giftmüllöfen überschattet die Freundschaft", BZ vom 2.5.1991; "Ein Ofen, der den Bürgerzorn anheizt", BZ vom 8.4.1992; "'Le monstre allemand' und die Doppelmoral der Franzosen", Stuttgarter Zeitung 24.10.1989.

Auch die zunehmende Ozonbelastung, die Überschreitungen kritischer Schwellenwerte und die großen Waldschäden tragen zur Beeinträchtigung der Lebensqualität der Region bei.

2.2.6 Wirtschaftszweige mit hohem Umweltgefährdungspotential

In der Region massieren sich einige Anlagen mit hohen Risikopotentialen (vgl. Abb. 6). Dabei ist es auffällig, daß die meisten Anlagen mit hohem Umweltgefährdungspotential, sowohl die Atomkraftwerke, als auch große Chemiewerke in unmittelbarer Grenznähe stehen. Dies hängt mit natürlichen Standortfaktoren (Kühlwasser, Abwasser durch Rhein und Aare) zusammen. Objektiv stellen diese Anlagen jedoch eine grenzüberschreitende Risikoüberwälzung dar.

Zu nennen sind insbesondere das französische Atomkraftwerk Fessenheim und die Schweizer Atomkraftwerke am Hochrhein, die in Grenznähe liegen. Pläne, ein Atomkraftwerk auf deutscher Seite zu bauen, scheiterten in den siebziger Jahren am massiven, grenzüberschreitenden Widerstand der Bevölkerung.

Das 1977 gebaute Atomkraftwerk Fessenheim ist hinsichtlich seiner Sicherheit umstritten. Es mußte in den letzten Jahren wiederholt wegen technischer Pannen stillgelegt werden. Sicherheitsgutachten zu dem Atomkraftwerk kamen zu widersprüchlichen Ergebnissen. 1991 wurden "Haarrisse" im Reaktordeckel entdeckt, die bei Atomkraftgegnern zu ernsthaften Bedenken hinsichtlich der Reaktorsicherheit geführt haben. Die Befürworter betrachten diese Haarrisse nicht für sicherheitsbedenklich. Dennoch befindet sich seit 1992 ein neuer Reaktordeckel in der Diskussion, dessen Bau jedoch aus finanziellen Gründen vorerst zurückgestellt wurde, jedoch mittlerweile geplant ist. Die Reaktordeckel in Atomkraftwerken ähnlichen Bautyps in Frankreich werden derzeit erneuert.²⁶ Das Atomkraftwerk stößt in den badischen Umlandgemeinden auf beträchtliche Bedenken - die Stadt Freiburg hat wiederholt seine Stilllegung gefordert. Befürchtungen wirft auch der Standort des Atomkraftwerkes auf, weil das Oberrheintal als ein "leicht erdbebengefährdetes" Gebiet gilt. Die Erdbebenfrühwarnsysteme weisen jedoch Defizite auf.²⁷

Seit 1992 hat eine Diskussion eingesetzt, daß Fessenheim zum Standort für eine neue Reaktorgeneration werden könnte, die von deutschen und französischen Herstellern gemeinsam finanziert wird.²⁸

Der in der Nordwestschweiz gelegene Kanton Aargau ist Standort von mehreren Atomkraftwerken, insbesondere in Leibstadt und Beznau und Gösgen. Gegen ein weiteres Atomkraftwerk im nordwestschweizerischen Kaiseraugst konnte die Antiatombewegung durch einen Volksentscheid ein zehnjähriges Moratorium durchsetzen. Dennoch werden derzeit die bestehenden Atomkraftwerke nachgerüstet, um ihre Leistung zu erhöhen. Darüber hinaus existiert auf dem Gelände des Paul-Scherrer Instituts ein nukleares Zwischenlager. Das Institut ist gleichzeitig ein großes eidgenössisches Atomforschungszentrum, in dem auch Plutonium bearbeitet wird. Im Hochrheintal finden derzeit Testbohrungen für ein atomares Endlager statt. Nach Aussagen der Atomkraftgegner ist die Gegend aus tektonischen (Erdbebengefährdung) und aus

²⁶ "Zweiter Block wieder am Netz", BZ vom 4.12.1993.

²⁷ "Wie erdbebensicher ist Fessenheim?", BZ 14.4.1992

²⁸ Verschiedene Flugblätter des BUND-Regionalverbandes Freiburg: "Fessenheim abschalten" (Herbst 1993); "Fessenheim Block I/ Block II" (Frühjahr 1993); Der Umwelt-Bote 43 (März 1993); "Erster 'Euro-Reaktor' für Fessenheim gedacht?", BZ vom 27.8.1993;

GEFAHR

FÜR MENSCH UND UMWELT

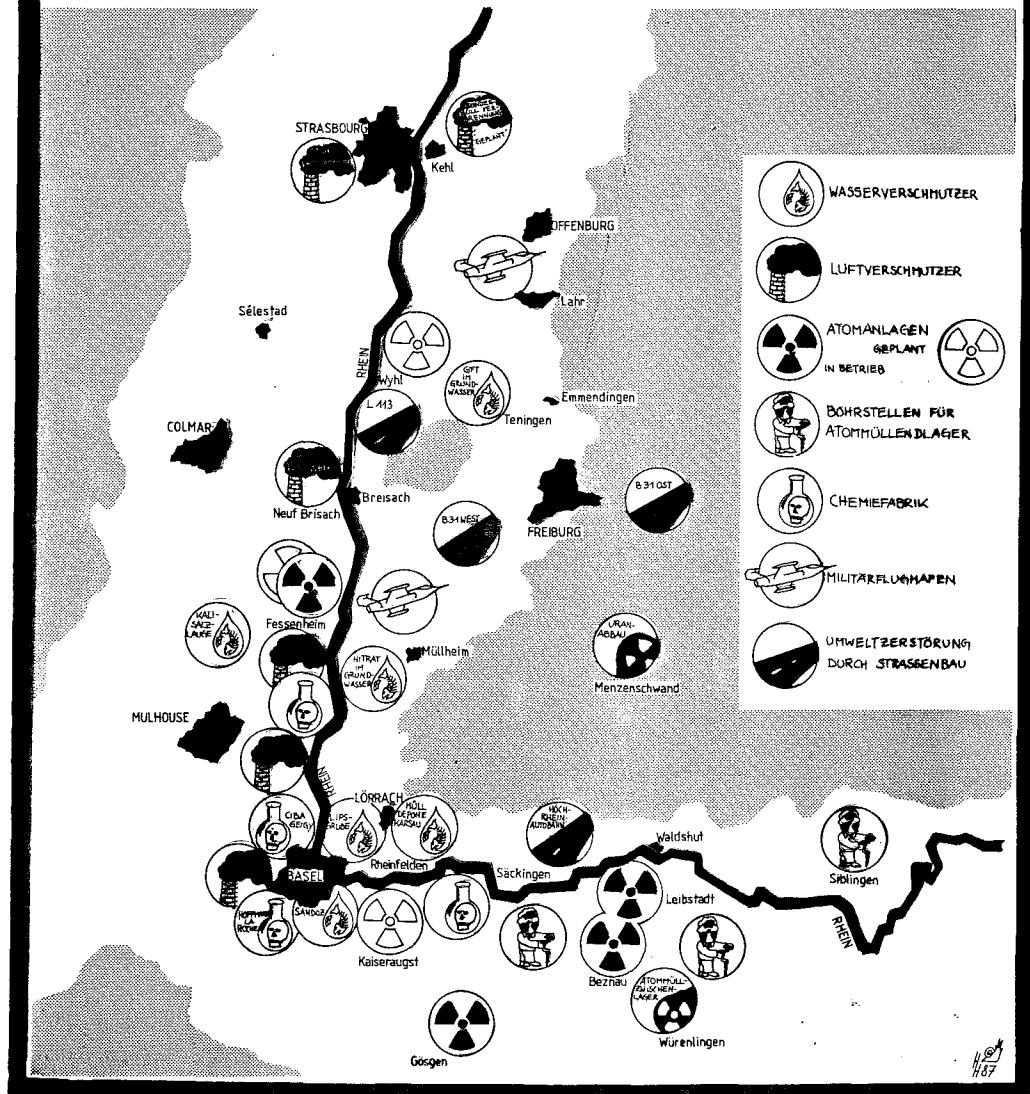


Abb. 6 Anlagen mit hohem Gefährdungspotential in der Region 1987 (Quelle: Die Grünen, Regionalbüro Emmendingen; Gestaltung: Hubert Hoffmann)

geologischen Gründen kein sicherer Standort für eine Endlagerung.²⁹ Die Standortsuche ist eher politisch bedingt - der Kanton Aargau gilt als atomenergiefreundlich und die Grenzlage läßt relativ wenig Schweizer Proteste erwarten. Die Bohrungen und Messungen haben auf deutscher Seite zum Teil zu erheblichen Protesten geführt. Mehrere Gemeinden im Kreis Waldshut und in Gailingen haben Meßversuche auf ihrer Gemarkung unterbunden.³⁰ Verschiedene Eltern- und Ärzteinitiativen haben in Waldshut auf erhöhte Leukämiefälle in der Umgebung des Kernkraftwerkes Leibstadt aufmerksam gemacht.³¹

In der Region konzentrieren sich weiterhin große Chemiewerke - insbesondere die drei Schweizer Konzerne, Sandoz, Hoffman-La-Roche und Ciba-Geigy in Basel, die deutsche Troisdorf-AG in Rheinfelden und die französischen Chemiewerke von Rhone-Poulenc in Chalampé. Die Risikoträchtigkeit dieser Industrien hat insbesondere anläßlich des Unfalls bei Sandoz im Jahre 1986 europaweite Aufmerksamkeit erhalten. Zu den Risikoanlagen muß ebenfalls das grenznahe Freilandversuchszentrum für Gentechnologie in Neuf-Brisach gerechnet werden (Wirtschaft am Oberrhein 1992:92).

Im Elsaß fallen 26 Anlagen unter die sog. EG-Seveso-Richtlinie; 139 Anlagen weisen große Risiken auf. Die meisten dieser Anlagen wurden entlang der Industrieachse am Rhein angesiedelt (DRAE 1991:5).

2.2.7 Artenvielfalt und Naturschutz

Das wichtigste grenzüberschreitende Naturschutzgebiet am Oberrhein sind die Rheinauenwälder entlang des Rheins. Die Reinauenwälder gelten gehören zum anerkannten internationalen Naturerbe (Alsace Nature u.a. 1992: 6f). Dies hat der Europarat bereit in einer Empfehlung zur Schutzwürdigkeit der Auewälder aus dem Jahre 1992 anerkannt. Sie fallen weiterhin in den Geltungsbereich der 1992 verabschiedeten europäischen Flora-Fauna Habitatschutzrichtlinie (ebda., vgl. Bader/May 1992). Die praktische Umsetzung dieser Richtlinie wird sich jedoch bis in das nächste Jahrzehnt hinziehen. Große Teile der Rheinauen fallen weiterhin unter die europäische Vogelschutzrichtlinie von 1979. Auch verschiedene in der FFH-Richtlinie erwähnte Lurcharten kommen in den Rheinauenwäldern vor.

Die Rheinauenurwälder sind in den letzten Jahrzehnten erheblich geschrumpft; auf französischer Seite vor allem wegen einer flächenintensiven Industrieansiedlungspolitik entlang des Rheins, auf deutscher Seite u.a. durch Kiesabbauprojekte und die Rheinbegradigungen.³² Der letzte konflikthafte Brennpunkt zur Zerstörung der Rheinauenwälder war die Ansiedlung einer Zitronesäurefabrik in Marckolsheim, für das ursprüng-

²⁹ "Gorleben am Hochrhein - Die Schweizer Atommüllplanung", Broschüre der GRÜNEN; "Hier strahlt die Schweiz" Flugblatt des BUND-Regionalverbandes Südlicher Oberrhein, 1993; "Was wir lieben dürfen wir nicht zerstören - Umweltprobleme im Dreieckland", BUND 1994: 10f

³⁰ "Die AKW-Gegner am Hochrhein organisieren sich", BZ vom 3.4.1992; "Der Aargau wird zum Atomgau", BZ vom 12.8.1993; Vortrag von Axel Meyer (Geschäftsführer des BUND-Regionalverbandes Südlicher Oberrhein) vor dem Drei-Länder Forum Umwelt in Beuggen, Nov. 1993

³¹ "Elterninitiative will Zahlen über Leukämie", BZ vom 28.5.1993; "Südbadische Ärzteinitiative glaubt an eine erhöhte Strahlenbelastung durch die Kernkraftwerke entlang des Rheins: Mit Milchzänen den Atomstrahlen auf der Spur"; BZ vom 12.2.1993

³² "Gefahr für den Breisacher Auewald"; Flugblatt des BUND-Regionalverbandes; "Sechs Vorschläge für ein Elsass mit mehr Natur", Alsace Nature, 1993

lich 50 ha gefällt werden sollten. Nach heftigen grenzüberschreitenden Protesten von Umweltgruppen wurde die Fläche später halbiert.^{33 34}

Traditionell hat der Storch in der Region eine große Bedeutung. Nachdem er bis Ende der achtziger Jahre in der Region grenzüberschreitend vom Aussterben bedroht war, ist es in den letzten Jahren durch Wiederansiedlungsmaßnahmen in allen drei Ländern gelungen, eine gewisse Grundpopulation wieder zu halten. Dennoch hat sich ihre Situation wegen der Verminderung von landwirtschaftlich ungenutzten Naturräumen und der Ausdehnung von Maiskulturen mit starkem Pestizideinsatz verschlechtert.³⁵

2.3 Grenzüberschreitende Kooperationen

Betrachtet man die verschiedenen Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Gebiet des Oberrheins, so fällt zunächst ihre Vielfalt und Vielseitigkeit auf. Auf dem Spielfeld der grenzüberschreitenden Kooperationen "tummeln" sich rund 50 Organisationen unterschiedlichster Herkunft, Größe und Rechtsform. Der Eindruck der Unübersichtlichkeit wird durch häufig vorkommende Kompetenzüberschneidungen und personelle Verflechtungen zwischen den verschiedenen Organisationen noch weiter verstärkt.

Da es nicht möglich ist, im Rahmen dieser Studie auf alle Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit einzugehen, wird sich die Darstellung auf die zentralen Institutionen beschränken, wobei der Gesichtspunkt der Umweltrelevanz eine wichtige Rolle spielt.

Die Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit können nach dem Status der Träger dieser Kooperation systematisiert werden (siehe auch Kap.1.2.2). Es werden dabei folgende Akteursgruppen unterschieden: staatliche Träger (National- bzw. Bundesstaaten, Länder und Kantone mit ihren jeweiligen Verwaltungsgliederungen), kommunale Träger (Gemeinden, Gemeindeverbände und Kreise), para-staatliche Träger (z.B. Universitäten, öffentliche Verkehrsgesellschaften, z.T. Kammern) und gesellschaftliche Träger (natürliche Personen, Unternehmen, Vereine u.ä.). Bei staatlichen und kommunalen Akteuren ist es sinnvoll, noch weiter zwischen Vertretern der Exekutive (Regierung und Verwaltung) und Vertretern der Legislative (Parlamente, Räte) zu unterscheiden. Auf kommunaler Ebene kann diese Unterscheidung allerdings Schwierigkeiten bereiten, da politische oft kaum von administrativen Akteuren zu trennen sind. Kommunale Akteure sind in erster Linie die Bürgermeister und Landräte, die als gewählte Repräsentanten und Leiter der kommunalen Verwaltungen eine Doppelfunktion haben.

Wie aus Tabelle 6 ersichtlich ist, dominieren in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein die Institutionen mit staatlichen Akteuren. In den staatlichen und kommunalen Institutionen bilden die Vertreter der staatlichen und kommunalen Verwaltungen, also der Exekutive, mit Abstand die größte Gruppe. Mehr als drei Viertel aller Institutionen der transnationalen Kooperation werden von ihnen besetzt. Nur

³³ "Die Anlage steht, die Gemüter haben sich beruhigt - In der lange Zeit umstrittenen Zitronensäurefabrik im elsässischen Marckolsheim läuft jetzt die Produktion an", in: BZ vom 4.9.1993; "Interessenkonflikt um den Kiesabbau in der Rheinebene", BZ vom 8.12.1993

³⁴ Vgl. auch die Fallstudie zu Gewässer- und Artenschutz, Blatter 1994b

³⁵ "Wenn Zugvögel sesshaft sein müssen", Dreiland Zeitung vom 4.11. 1993:8ff

Träger →					
Thema der Kooperation ↓	staatliche Akteure	kommunale Akteure	parastaatliche Akteure	gesellschaftliche Akteure	Summe
allgemeine Kooperation	6	6	7	-	19
fachspezifische Kooperation, davon:	15	2	3	11	30
- Umwelt	4	1	-	4	8
- Raumplanung	3	-	-	-	3
- Verkehr	-	-	-	1	1
Summe	21	8	10	11	49

Tabelle 6 Zahl der Institutionen der grenzüberschreitenden Kooperation nach Status der Träger und Thema der Kooperation (Quelle: EURES 1994)

wenige Kooperationsinstitutionen werden von politischen Akteuren, also von Vertretern der Legislative, getragen.

Den politisch-administrativen Institutionen steht auf der anderen Seite eine Vielzahl von parastaatlichen und privaten Institutionen gegenüber. Unter diesen spielen die drei Regio-Gesellschaften, allen voran die Regio Basiliensis, eine herausragende Rolle. Aber auch Akteure aus der Wirtschaft, aus Bürgerinitiativen und Naturschutzverbänden sowie aus dem Bereich der Medien sind in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aktiv.

2.3.1 Politisch-administrative Institutionen

Die staatliche Ebene

Die erste Institutionalisierung einer grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit auf staatlicher Ebene war die 1. **Conférence Tripartite**, die 1971 stattfand. Beteiligt waren das Regierungspräsidium Freiburg, der Landrat von Lörrach, der Präfekt und der Generalratspräsident des Departements Haut-Rhin und die Regierungen der beiden Basler Kantone. Diese Treffen waren zunächst informell, da sie nur auf mündlichen Abmachungen beruhten (Speiser 1993:33).

Kooperation am Oberrhein

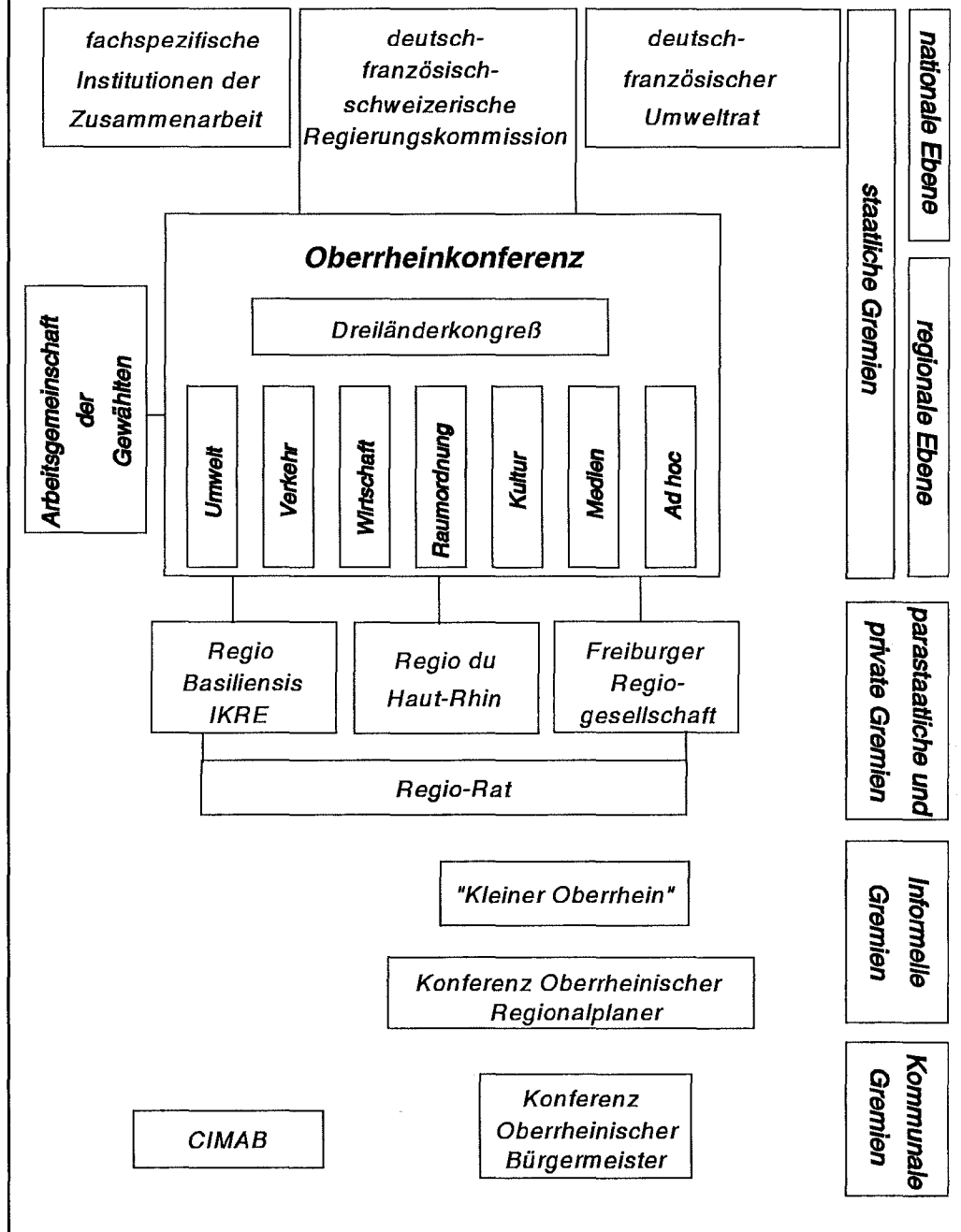


Abb. 7 Kooperation am Oberrhein (Quelle: EURES 1994; Entwurf: Petra Betz, Gestaltung: Barbara Schultz)

Auf Wunsch des zentralistisch strukturierten Frankreich wurde die Zusammenarbeit institutionalisiert, indem am 22. Oktober 1975 durch einen Briefwechsel der Regierungen die **"Deutsch-französisch-schweizerischen Regierungskommission für nachbarschaftliche Fragen"** und ein zweiseitiger sowie ein dreiseitiger **Regionalaus-schuß** geschaffen wurden. Die Regierungskommission war dabei gedacht als Bindeglied zwischen den beiden Regionalausschüssen und den für die konkrete Lösung der Probleme zuständigen nationalen oder internationalen Gremien. Sie sollte deshalb fördern, koordinieren, informieren, nicht hingegen verhandeln oder entscheiden (Speiser 1993:33). Es wurden daher keine nationalen Hoheitsrechte an die Regierungskommission oder die Regionalausschüsse übertragen. Sie ist kein "supranationales" Gremium. Ihre Aktionsmittel sind Empfehlungen an vertragschließende Parteien und Abkommensentwürfe (Speiser 1993:58). Die Regierungskommission verfügt jedoch de facto über gewisse Entscheidungskompetenzen, wenn ihre Arbeit Verwaltungsentscheidungen betrifft, die in den Kompetenzbereich ihrer Mitglieder fallen und von diesen direkt umgesetzt werden können. Sie hat bis 1993 nur 12 mal getagt - mit einer fast fünfjährigen Unterbrechung zwischen 1989 und 1993 (Regio Basiliensis, Jahresbericht 1993: 10). Der Dreiseitige Regionalausschuß ist das Nachfolgeorgan der Conférence Tripartite - seine Aufgaben werden seit 1993 durch die Oberrheinkonferenz weiterverfolgt (Regio Basiliensis 1993: 11). Das Einzugsgebiet der Regierungskommission sind die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land, die Regionen Mittlerer und Südlicher Oberrhein und der Landkreis Lörrach des Landes Baden-Württemberg, die Region Südpfalz des Landes Rheinland-Pfalz, die Region Elsaß mit seinen zwei Departements Bas-Rhin und Haut-Rhin.

Die Regierungskommission verfügt auch nicht über ein eigenes Budget. Sie kann deshalb nicht einmal kleine Projekte, die gemeinsam beschlossen wurden, selbst finanzieren, sondern muß dafür fremde finanzielle Ressourcen finden. Die Kosten für die Gremienarbeit werden in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich von nationalen Stellen getragen, in der Schweiz von den beteiligten Kantonen und der Regio Basiliensis (Schneider 1986:6). Die Regierungskommission und die Regionalausschüsse haben kein ständiges Sekretariat. Die Sekretariatsaufgaben werden jeweils von einem der nationalen Delegationssekretariate übernommen. Die Verantwortung dafür wechselt jede Sitzung mit dem Vorsitz.

Sitz des nationalen Delegationssekretariats ist in Frankreich die Präfektur der Region Elsaß, in Deutschland das Grenzlandreferat im Regierungspräsidium Freiburg und in der Schweiz die Internationale Koordinationsstelle der **REGIO BASILIENSIS**. Die Regio Basiliensis wurde 1963 als privatrechtlicher Verein gegründet. 1969 wurde ihr durch einen Staatsvertrag der beiden Basler Kantone die Internationale Koordinationsstelle der Regio Basiliensis (IKRB) als halbstaatliche Stelle zugeordnet. Ihre Aufgabe war zunächst die Koordination der Regionalplanungsstellen, später die allgemeine Vertretung der beiden Basler Kantone nach außen, die Übernahme der Sekretariatsaufgaben für die Schweizer Delegationen der Oberrheinkonferenz und der Regierungskommission.³⁶

Der Arbeit der Regierungskommission wurde in dem Briefwechsel der Regierungen ein umfassender Themenkatalog zugrundegelegt. Darüber hinaus hat die Regierungskommission die Kompetenz, über den ihr zugewiesenen Themenkatalog hinaus alle Themen aufzugreifen, die nicht schon in anderen Gremien behandelt werden. In dem Briefwechsel wurde allerdings auch bestimmt, daß die Aktivitäten bestehender oder künftiger Gremien durch die Arbeit der Regierungskommission nicht

³⁶ Auf Struktur und Rolle der Region Basiliensis wird später unter den parastaatlichen Institutionen noch näher eingegangen werden.

berührt werden (Speiser 1993:56). Während diese Verfügung für die bestehenden Institutionen verständlich ist, da es zweckmäßig erscheint, Institutionen der technischen Zusammenarbeit, von denen einige schon sehr lange tätig sind, nicht der Regierungskommission zu unterstellen, birgt die Erwähnung "zu gründender Organe" jedoch ein Risiko für die Aktivitäten der Kommission: sobald ein Problem heikel wird, können die fachlichen Verwaltungen der drei Länder die Gründung einer diskreteren und weniger umfassenden Organisation fordern, die sich im wesentlichen aus Technikern zusammensetzt. Es besteht die Gefahr, daß damit der Hauptnutzen der Kommission, d.h. die Gesamtschau der Probleme im Rheintal, verloren geht (Arnold-Palussiére 1983:166). Der effizienten Zusammenarbeit sicherlich nicht förderlich ist die Tatsache, daß es nicht vorgesehen ist, daß die Kommission von anderen Instanzen Informationen anfordert und noch weniger, daß sie diese um die Bearbeitung eines Problems ersuchen kann. Über lange Jahre bestand keinerlei Kontakt zwischen der alten Fachkommission der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Regierungskommission mit ihren Regionalausschüssen.

Die Regierungskommission besteht aus den Delegationen der drei Regierungen mit je acht Mitgliedern, die durch die jeweiligen Regierungen ernannt werden. Die Delegationen stehen unter der Leitung der VertreterIn des Außenministeriums. Jede Delegation kann zusätzlich Sachverständige hinzuziehen. Die Regierungskommission tagt einmal jährlich abwechselnd in einem der drei Staaten, wobei die DelegationsleiterIn des gastgebenden Landes den Vorsitz führt. Alle Beschlüsse werden entsprechend dem Konsensprinzip einstimmig gefaßt. Es kann also nie gegen den ausdrücklichen Willen einer Delegation entschieden werden. Durch die Enthaltung einer Delegation wird die Annahme einer Empfehlung allerdings nicht verhindert (Speiser 1993:57).

Die Regierungskommission ist oberstes Organ der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf staatlicher Ebene. Ihre Hauptfunktion bestand bisher in der Unterstützung des Informationsaustausches zwischen den Zentral- und Regionalbehörden und in der Behandlung prozeduraler Fragen. Nach der Aussage von Speiser (1993:58) tagte sie allerdings über mehrere Jahre hinweg überhaupt nicht.

Die beiden Regionalausschüsse (comité bipartite und tripartite) tagen seit dem 25. November 1991 nur noch gemeinsam als **Deutsch-französisch-schweizerische Oberrheinkonferenz**.

Die konkrete Arbeit wird in den Arbeitsgruppen der Oberrheinkonferenz geleistet. Es gibt davon acht mit den Themen Wirtschaft, Verkehr, Umwelt, Raumordnung, Kultur, Medien, Ausbildung und Drogen. 1993 wurde die Einrichtung eines gemeinsamen Sekretariats der Oberrheinkonferenz beschlossen. Der Arbeitsgruppe Umwelt sind vier Expertengruppen zugeordnet: Gegenseitige Unterrichtung findet statt über Planungen und Projekte, Wasserqualität und Hydrobiologie, Risikoinformation und Luftreinhaltung. Die Arbeitsgruppe trifft sich ca. drei- bis viermal jährlich (Regio Basiliensis 1993: 9); sie war beauftragt mit der Ausarbeitung des Oberrhein-Umweltprogramms, das beim 3. Dreiländer-Kongreß mit dem Thema "Umwelt" im März 1991 in Basel verabschiedet wurde (siehe Regio Basiliensis 1992:98-107). Seither sind die Arbeitsgruppe und die Expertenausschüsse mit der Umsetzung ihres neuen Arbeitsprogrammes beschäftigt, in das alle Projekte und Handlungsanforderungen des Umweltkongresses einfließen (siehe Regio Basiliensis 1992: 119-123).³⁷ 1992 war die Arbeitsgruppe Umwelt u.a. mit

³⁷ Interessant sind hier die Aufgaben, die ausdrücklich aus dem Arbeitsprogramm der Arbeitsgruppe Umwelt, insbesondere der Expertengruppe Gegenseitige Unterrichtung, herausgenommen wurden. Die Erstellung eines Handbuchs für Verwaltungsgerichtsabläufe wurde mit der Begründung gestrichen, daß dadurch eine unerwünschte Transparenz für Einsprüche entstünde. Auch auf die Einrichtung eines Umweltsekretariats als zentrale Informationsstelle konnte sich der Kongreß nicht einigen (vgl. Regio Basiliensis 1992: 122).

der Erstellung einer Synopse der Umweltverträglichkeitsprüfungen (Expertenausschuß gegenseitige Unterrichtung) und eines Immissionsberichts (Expertenausschuß Luftreinhaltung) beschäftigt (Regio Basiliensis 1993:9). Die Arbeitsgruppe Verkehr hat fünf Experten Ausschüsse: Nahverkehr im Dreiländereck, Gefahrguttransporte, Kombierter Verkehr, Integriertes Bahnnetz Oberrhein und Schienenanschluß Euro-Airport Basel-Mulhouse-Freiburg.

Im Rahmen der Oberrheinkonferenz finden seit 1988 in ungefähr zweijährigem Rhythmus **Dreiländer-Kongresse** statt. Diese Dreiländerkongresse sind an die Stelle der früheren Symposien " Universität und Region" getreten. Sie bieten den Arbeitsgruppen der Oberrheinkonferenz und den weiterbestehenden Projektgruppen der früheren Symposien die Möglichkeit, ihre Ergebnisse einem größeren Publikum aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft vorzustellen. Die Dreiländer-Kongresse werden abwechselnd von einer der drei nationalen Delegationen vorbereitet. Sie stehen jeweils unter einem bestimmten Thema. Bislang fanden drei Kongresse statt: 1988 zum Thema Verkehr, 1989 zum Thema Kultur, 1991 zum Thema Umwelt und 1992 zum Thema Wirtschaft (Speiser 1993:66). Der Dreiländer-Kongreß Umwelt (siehe oben) endete mit der Unterzeichnung einer gemeinsamen Erklärung über die umweltpolitische Zusammenarbeit am Oberrhein (Freiburger Regio-Gesellschaft 1992).

Die Leistungen der Regierungskommission werden laut Speiser (1993:59) allgemein als eher enttäuschend beurteilt. Von regionaler Seite wird insbesondere eine stärkere Interessenvertretung bei den Zentralbehörden gewünscht. Es ist jedoch fraglich, ob eine Art "regionales Lobbying" von der Regierungskommission überhaupt geleistet werden könnte, da sie neben regionalen VertreterInnen auch VertreterInnen der Zentralregierungen zu ihren Mitgliedern zählt, die gesamtstaatlichen Anliegen verpflichtet sind (Speiser 1993:59). Kritisiert wird auch, daß es sehr lange dauert, bis sich die Regierungskommission mit Anträgen aus der Oberrheinkonferenz befaßt (Badische Zeitung 22.09.94:9). Da es inzwischen auf europäischer Ebene Einrichtungen wie das Europäische Rahmenabkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften gibt und die interregionalen Beziehungen durch die Dezentralisierung in Frankreich erleichtert wurden, kann man deshalb fragen, ob eine Institution wie die Regierungskommission überhaupt noch sinnvoll ist oder ob sie inzwischen nicht überflüssig geworden ist (Speiser 1993:59). Die Beibehaltung der Regierungskommission wurde aber von seiten der Regionalausschüsse gewünscht, da sie ihnen eine direkte Verbindung zu den Zentralregierungen ermöglicht (Protokoll des außerordentlichen Delegationsleitertreffens des dreiseitigen und zweiseitigen Regionalausschusses am 25. Januar 1988 in Basel, S. 2). Neuerdings wird indessen darüber diskutiert, die trinationale Regierungskommission in die Oberrheinkonferenz zu integrieren. Durch die Aufnahme von Vertretern der Zentralregierungen in die Oberrheinkonferenz soll die grenzüberschreitende Zusammenarbeit effizienter gestaltet werden. Bislang stieß die Oberrheinkonferenz oft schnell an die Grenzen ihrer Kompetenzen, da die Entscheidungen letztendlich von den Landes- bzw. Staatsregierungen gefällt werden müssen (Badische Zeitung 22.09.94:9).

Ein weiteres wichtiges Gremium der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf staatlicher Ebene ist der **deutsch-französische Umweltrat**, der sich am 13. Februar 1990 in Paris bildete und am 19. November 1993 zum fünften Mal zusammentrat. Er wird von den Umweltministern Frankreichs und der Bundesrepublik Deutschland geleitet. Auf deutscher Seite nehmen die Umweltminister der an Frankreich grenzenden Bundesländer teil, auf französischer Seite der stellvertretende Bürgermeister von Straßburg und Vertreter anderer elsässischer Städte sowie der Region Elsaß. Der Rat hat sich zum Ziel gesetzt, "im Rahmen einer intensivierten Kooperation im Umweltbereich entscheidende Beiträge zur Lösung bilateraler Umweltprobleme zu leisten und gemeinsame Initiativen zur Bewältigung der drängenden Umweltprobleme

auf europäischer und internationaler Ebene zu entwickeln" (Umweltrat 1990). Im Vordergrund stehen der Informationsaustausch über aktuelle Entwicklungen der nationalen Umweltpolitik und die Erarbeitung gemeinsamer Standpunkte und Strategien für die Arbeit in den Gremien der Europäischen Union und der Vereinten Nationen. Es werden aber auch Probleme besprochen, die direkt die Grenzregionen betreffen, wie z.B. die Abfallbeseitigung, die Einrichtung eines gemeinsamen Luftmeßnetzes oder die Ausweisung des rheinischen Naturstreifens als europäisches Schutzgebiet (siehe z.B. Umweltrat 1991:7 und Umweltrat 1992:2). Der Umweltrat setzte bei seinem dritten Treffen (am 31. August 1992 in Straßburg) eine bilaterale Arbeitsgruppe zur Zusammenarbeit bei der Hausmüllversorgung ein, die die Grundlagen der Zusammenarbeit zwischen den grenznahen Gebieten erarbeiten soll. Beim vierten Treffen (am 17. Februar 1993 in Bonn) wurde eine weitere bilaterale Arbeitsgruppe zum Thema Sonderabfälle eingerichtet. Zwischen dem deutsch-französischen Umweltrat und der Oberrheinkonferenz oder der dreiseitigen Regierungskommission bestehen keine institutionellen Verflechtungen. Es gibt allerdings teilweise personelle Verflechtungen, da Verwaltungsfachleute, die als Vertreter der Bundes- und Landesministerien an der Umweltministerkonferenz teilnehmen, auch in den Gremien der Oberrheinkonferenz mitarbeiten.

Aber auch schon vor der Gründung der dreiseitigen Regierungskommission und des deutsch-französischen Umweltrats gab es mit den verschiedenen **internationalen Rheinkommissionen** auf Staatsebene Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die allerdings im Gegensatz zu den späteren Gremien der interregionalen Zusammenarbeit noch ganz im Rahmen der klassischen zwischenstaatlichen und fachspezifischen Kooperation zwischen souveränen Staaten blieben. Die älteste dieser Kommissionen, die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt, besteht bereits seit 1868. Sie ist beauftragt mit der Prüfung der gesetzlichen Regelungen über die Rheinschifffahrt und wacht über deren Anwendung. Als weitere mit der Planung und Wasserwirtschaft beauftragte Institutionen sind zu nennen: die Ständige Kommission für die Planung des Rheinausbaus flußabwärts von Strasburg-Kehl, die Internationale Kommission für die Hydrologie des Rheinbeckens, die Internationale Hochwasserstudienkommission für den Ausbau des Rheins, die Internationale Kommission zum Schutz des Rheins vor Verschmutzung, die französisch-deutsche technische Kommission für Rheinübergänge, die Französisch-Schweizerische Kommission für Grenzübergänge und internationale Verwaltungen von Verkehrsinfrastrukturanlagen wie den Hafen von Kehl, die Eisenbahngemeinschaft und den Flughafen Basel-Mühlhausen. All diese Kommissionen wurden schon vor 1975 gegründet, d.h. vor der Bildung der Französisch-Deutsch-Schweizerischen Regierungskommission (Arnold-Palussiére 1983:138-159). Sie führen ihre Arbeiten größtenteils ohne engere Zusammenarbeit mit dieser oder der Oberrheinkonferenz fort, obwohl sich in den letzten Jahren vor allem im Gewässerschutz Überschneidungen mit den Aufgabenbereichen der Arbeitsgruppen der Oberrheinkonferenz ergeben haben (vgl. Blatter 1994b).

Schon seit 1972 finden in unregelmäßigen Abständen Zusammentreffen der **statistischen Ämter** des Oberrheingebiets bis Frankfurt statt. Von diesen wurden mehrere gemeinsame Veröffentlichungen über die Region erstellt. Die gemeinsame Arbeit stößt jedoch trotz guten Willens der Partner schnell an ihre Grenzen, da die Harmonisierung der unterschiedlichen statistischen Systeme ein Problem ist, das nur auf nationaler Ebene gelöst werden kann (Arnold-Palussiére 1983:89).

Die ersten umweltrelevanten Aktivitäten im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit fanden im Rahmen der **Raumplanung** statt, der auch heute noch zu den wichtigsten Bereichen der grenzüberschreitenden Kooperation gehört. Den Anfang machten die **Konferenz oberrheinischer Regionalplaner (KOR)** und die **Konferenz**

Kleiner Oberrhein, eine inoffizielle Arbeitsgruppe der Planer im Regionalausschuß Nord, die beide seit 1971 bestehen.

An der KOR sind sämtliche regionale Planungsträger (z.B. das IKRB, die Regionalplanung beider Basel, öffentliche Institutionen der Regionalplanung der Grenzregionen Baden-Württembergs und die OEDA Elsaß) beteiligt. Das Gremium beschäftigt sich mit grenzüberschreitender Raumordnung sowie Regionalplanung und hat (durch die Zuständigkeit seiner Mitglieder) auch entsprechende grenzüberschreitende Kompetenzen.

Die Konferenz Kleiner Oberrhein hat die Aufgabe, zur Vorbereitung der Sitzungen des Regionalausschuß Nord raumordnerische Fragen vorzeitig abzuklären und für einen frühzeitigen Informationsaustausch zu sorgen. Konflikte zwischen Nutzungen, Planungen und möglichen Maßnahmen sollen aufgezeigt werden. In dem Gremium arbeiten Planer und Verwaltungsbeamte, die mit grenzüberschreitenden Aufgaben betraut sind. Beteiligt sind auch der Regionalverband Südlicher Oberrhein und elsässische Kommunal- und Regionalverwaltungen. Trotz seiner Bedeutung für den Regionalausschuß Nord wurde der Kleine Oberrhein nie als offizielles Gremium anerkannt.

Während die Zusammenarbeit auf der Ebene der Verwaltungen und der Umweltorganisationen sehr vielfältig ist, spielten **politische Institutionen** der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bisher eine untergeordnete Rolle.

Von Anfang an waren in den Gremien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vor allem auf deutscher Seite hauptsächlich Verwaltungsvertreter zu finden. Die gewählten Volksvertreter haben sich aus diesem Grund schon 1976 zur **deutsch-französischen Arbeitsgemeinschaft der Gewählten** zusammengeschlossen, um ihre Position in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu stärken und um auf Fragen von gemeinsamem regionalem Interesse Einfluß zu nehmen. Der Wirkungskreis dieser Arbeitsgemeinschaft beschränkt sich aber auf das Gebiet des zweiseitigen Regionalausschusses, mit dem auch eine enge Zusammenarbeit besteht. Unter den Mitgliedern finden sich Delegierte der verschiedenen lokalen Parlamente und Räte, auf französischer Seite vor allem Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft für europäische Angelegenheiten, auf deutscher Seite Landräte, Bürgermeister, aber auch Bundes-, Land- und Kreistagsabgeordnete. Teilweise werden Beamte als Experten hinzugezogen (Arnold-Palussiére 1983:91). Es besteht die Vision, die Arbeitsgemeinschaft der Gewählten in ein "Oberrheinparlament" umzuwandeln. Dieses soll ähnlich konstruiert sein wie der "Interregionale Parlamentarierrat" der Saar-Lor-Lux-Region. Es soll nicht aus einer direkten Wahl hervorgehen, sondern die Zusammenarbeit gewählter Parlamentarier weiter institutionalisieren. Nach einem Vorschlag der **gemeinsamen Arbeitsgruppe des Elsässischen Regionalrats und des Baden-Württembergischen Landtags** soll dieser Oberrheinrat 50 Mitglieder haben, die im Verhältnis 2:2:1 zwischen Deutschland, Frankreich und der Schweiz aufgeteilt werden. Einer solchen Konstruktion stehen aber zahlreiche Probleme verfassungsrechtlicher Natur entgegen, die vor allem die Frage der Kompetenzen eines solchen Gremiums betreffen. Das Vorbild aus der Saar-Lor-Lux-Region hat kein wirkliches politisches Mandat, es ist ein Gesprächs- und Konsultationsgremium. Wiederholt wurden aber auch Kompetenzen (Budget, Raumplanung) für dieses neuzuschaffende Gremium gefordert.³⁸ Auch der französische Minister für Raumordnung, Hoeffel, drückte seine Sympathien für ein solches Projekt aus, warnt jedoch vor einer zu großen "institutionellen Eigenständigkeit". Die Vereinbarkeit eines solchen Gremiums mit dem französischen

³⁸ vgl. "Votum für einen Oberrheinrat", BZ vom 26.4. 1994; "Wogau plädiert für Oberrheinrat", BZ vom 15.12. 1992;

Recht betrachte er als "forcément délicat" (besonders delikat).³⁹ Ein Oberrheinparlament stößt hingegen in der baden-württembergischen Landesregierung auf große Sympathien.⁴⁰

Im Großraum Basel hat sich 1993 ein "Grüner Regiorat" gebildet, zu dem sich Mitglieder der Grünen des Landkreises Lörrach, des Elsaß und der Region Basel zusammengeschlossen haben (Dreiland-Zeitung 31.03.94:4). Nachdem im Grünen Regiorat während des ersten Jahres der Zusammenarbeit das Kennenlernen der anderen Seite und dem Sammeln gemeinsamer Anliegen im Vordergrund stand, stehen seither die Synergieeffekte, die sich durch den Austausch von Erfahrungen und auch Experten zu bestimmten Sachfragen ergeben, für den Regiorat, der selber keine politischen Kompetenzen hat, im Zentrum der Zusammenarbeit.

Als politische Institutionen sind natürlich auch die Zusammenschlüsse auf kommunaler Ebene zu nennen, in denen vorrangig Bürgermeister und Landräte aktiv sind, die auch über ein politisches Mandat verfügen.

Die kommunale Ebene

Am Anfang der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene steht die CIMAB (Communauté d'Intérêt Moyenne Alsace - Breisgau; Interessengemeinschaft Mittleres Elsaß - Breisgau), die sich 1964 als Institutionalisierung schon vorher stattfindender regelmäßiger Freundschaftstreffen gründete. Mitglieder der CIMAB sind Gemeinden, Behörden und andere Organisationen. Sie kümmert sich vor allem um Fragen der Raumordnung, des Ausbaus der grenzüberschreitenden Infrastruktur, der Ausweitung des Fremdenverkehrs, aber auch um Umweltsicherung. Sitz der CIMAB ist das Rathaus von Colmar. Nach der Einschätzung von Speiser (1993:49) hat die CIMAB in den letzten Jahren allerdings an Bedeutung verloren.

Die **Konferenz Oberrheinischer Bürgermeister** fand erstmalig am 3. Mai 1990 statt (Speiser 1993:35). Von ihr wird eine regelmäßige Zusammenarbeit auf der Ebene der Städte angestrebt. Die Konferenz Oberrheinischer Bürgermeister hat das Ziel, nach dem Vorbild der niederländisch-deutsch-französischen Saar-Lor-Lux eine "COMREGIO" zu bilden. Die niederländisch-deutsch-französische Comregio ist ein Zusammenschluß von lothringischen, saarländischen, luxemburgischen und westfälischen Städten und kommunalen Gebietskörperschaften, der sich als Vorschlagsgremium für die im Grenzraum lebende Bevölkerung und als Forum für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf lokaler Ebene versteht (Moll 1992:103). Die oberrheinische Comregio soll allen interessierten Kommunen des südlichen Oberrheins offenstehen. Durch sie soll den oberrheinischen Gemeinden eine gemeinsame Stimme verliehen werden. Die Intensivierung der kommunalen Zusammenarbeit entstand nicht zuletzt als Folge der Einrichtung der INTERREG-Projekte, da das Fehlen einer gemeinsamen Stimme der Gemeinden dazu führte, daß diese Ebene bei der Programmerstellung und -vergabe weitgehend übergangen wurde. Die Comregio soll Aufgaben bei der Weiterführung der Programme übernehmen (Rauschmayer 1993:16).

Die Kommunen haben lange um eine Vertretung und um das Stimmrecht in der Oberrheinkonferenz gekämpft. Seit Dezember 1993 hat der Städte- und Gemeindetag nun einen Sitz in der deutschen Delegation der Oberrheinkonferenz. Momentan vertritt

³⁹ Intervention de Monsieur D. Hoeffel, Ministre délégué à L'aménagement du Territoire et aux Collectivités Locales in Basel, 11.4. 1994

⁴⁰ "Kleine Schritte sollen Erfolg bringen", BZ vom 31.5.1994:9; "Wogau plädiert für Oberrheinrat", BZ vom 15.12.1992; auch Ergebnis einiger Interviews.

der Freiburger Oberbürgermeister die Gemeinden und Kreise des deutschen Oberrheingebiets. Die französische und die schweizer Delegation haben ihren Kommunen ebenfalls eine Vertretung in der Oberrheinkonferenz zugesagt (Badische Zeitung 18.12.93:7).

Die Kompetenzen für eine grenzüberschreitende Kooperation zwischen den Kommunen der Region sollen in Zukunft durch einen "Staatsvertrag" zwischen Deutschland und Frankreich erweitert werden. Dieser Vertrag soll den Kommunen die Möglichkeit geben, auch öffentlich-rechtliche Kooperationsformen, wie z.B. grenzüberschreitende Zweckverbände, zu entwickeln. Die grenzüberschreitende Kooperation von Kommunen ist bisher auf ein privatrechtliches Instrumentarium beschränkt.⁴¹ Gerade im Abfallbereich und sonstigen Infrastrukturplanungen hat dies das Handlungsrepertoire für die Zusammenarbeit beschränkt. Dieser Staatsvertrag soll auf bilateraler Ebene verankern, was seit 1992 bereits im französischen Recht verankert ist: das Recht der Kommunen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit unter bestimmten Vorbehalten. Der wichtigste Vorbehalt - die Notwendigkeit eines vorhergehenden Staatsvertrages - wurde im Januar 1994 aufgehoben. Dennoch soll das Recht auf öffentlich-rechtliche Verträge noch einmal in einem Staatsvertrag verankert werden, dessen Entwurf seit Frühjahr 1994 vorliegt, aber bisher aufgrund der Widerstände der deutschen Bundesregierung nicht verabschiedet werden konnte.

2.3.2 Parastaatliche und private Institutionen

In der grenzüberschreitenden Kooperation im Oberrheingebiet spielen die drei **Regio-Gesellschaften**, die REGIO Basiliensis, die Régio du Haut-Rhin und die Freiburger Regio-Gesellschaft, eine wichtige Rolle. Dies gilt in besonderem Maße für die schon im Zusammenhang mit der dreiseitigen Regierungskommission und der Oberrheinkonferenz erwähnte Regio Basiliensis, die ganz am Anfang der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit stand und diese erst mit in Gang gebracht hat.

Am 28. September 1990 hielten die drei Regio-Gesellschaften erstmals ihre Mitgliederversammlung am gleichen Ort und am gleichen Tag ab. Dabei gründeten sie den **Koordinationsausschuß der drei Regio-Gesellschaften (KAR)**, ein informelles Gremium, das dreimal jährlich zusammentritt. Der Koordinationsausschuß soll als Plattform für die Verwirklichung gemeinsamer Ziele im politischen, behördlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Bereich dienen. Die Kosten werden paritätisch auf die drei Gesellschaften verteilt. Aus jedem Land nehmen vier Mitglieder teil (Speiser 1992:46). Dieser Koordinationsausschuß wurde zugunsten des im Oktober 1994 gegründeten **Regiorats** aufgelöst.

Der Regiorat soll das Dach der Städte und Gemeinden, von öffentlich-rechtlichen Körperschaften und privaten Organisationen, von Wirtschaft und Wissenschaft bilden. Der Regiorat soll einerseits neue politische Impulse für die Zusammenarbeit am Oberrhein geben und den Kommunen und Interessengruppen ein stärkeres politisches Gewicht verleihen. Auf der anderen Seite werden von ihm Impulse für grenzüberschreitende Projekte erwartet. Seine Gründer sehen ihn als "komplementär" zur Oberrheinkonferenz. Es soll als "Anmahner und Vordenker" ein Korrektiv bilden. Über die finanzielle und organisatorische Ausstattung dieses neuen Gremiums wird im Laufe des Jahres 1995 entschieden.⁴²

⁴¹ "Mehr Kompetenzen für Kommunen"; BZ vom 24.3. 1994

⁴² "Ein Forum für die Kommunen"; BZ vom 20.10.1994:11; "Komplementär: Der Regiorat", Regioinform 2/94, Informationsbulletin der REGIO BASILIENSIS, September 1994

Die Regio-Gesellschaften sind auch verantwortlich für die **Periodischen internationalen Koordinationsgespräche (PIK)**, die seit 1970 ca. viermal jährlich stattfinden und somit das erste grenzüberschreitende Forum sind. An diesen informellen Gesprächen sind alle wichtigen regionalen Akteure sowohl aus der Verwaltung als auch von der kommunalen Ebene beteiligt. Die PIK-Runde soll das Einbringen neuer Themen sowie eine fachliche Aussprache über bereits behandelte Themen ermöglichen. Seit der Schaffung dieser Runde sind zahlreiche weitere Gremien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entstanden. Nach der Einschätzung von Speiser (1992:68) erfüllen die PIK aber weiterhin eine wichtige Funktion als "Scharnier" zwischen sämtlichen kommunalen, regionalen und nationalen Institutionen, die grenzüberschreitend tätig sind.

Alle drei Regio-Gesellschaften sind privatrechtliche Vereine, unter deren Mitgliedern sich z.B. Kammern, Wirtschaftsunternehmen, Kommunen, Hochschulen sowie viele Einzelpersonen (darunter Bürgermeister, Vertreter der Wirtschaft und gewählte Politiker) finden. Die Nähe zur Wirtschaft ist bei der elsässischen *Régio du Haut-Rhin*, die bei der Industrie- und Handelskammer in Mulhouse angesiedelt ist, von der auch gut zwei Drittel ihres Budgets finanziert werden (Badische Zeitung 11.1.94:7), am augenfälligsten, spielt aber auch bei den anderen eine wichtige Rolle.

Wie schon erwähnt, wurde die **Regio Basiliensis** 1963 als privatrechtlicher Verein gegründet. Seit 1969 vertritt sie durch die ihr zugeordnete Internationale Koordinationsstelle der Regio Basiliensis (IKRE) als halbstaatliche Stelle die beiden Basler Kantone nach außen. Sie führt das Sekretariat für die Schweizer Delegation der Oberrheinkonferenz und ist an allen Arbeitsgruppen und vielen Expertenausschüssen der Oberrheinkonferenz beteiligt. 1992 führte sie z.B. den Vorsitz in der Arbeitsgruppe "Umwelt" sowie in den Expertenausschüssen "Nahverkehr im Dreiländereck" (Regio-S-Bahn) und "Integriertes Bahnnetz Oberrhein" (EURO-RHIN). Sie arbeitet auch im Begleitenden Ausschuß (Lenkungsausschuß) der INTERREG-Projekte Oberrhein Mitte-Süd mit und ist Sekretariatsstelle für die Oberrheinische Bürgermeisterkonferenz (Regio Basiliensis 1993:2). Desweiteren nahm sie teil an der Versammlung der Regionen Europas, der Ständigen Konferenz der Kommunen und Regionen und vielen mehr.

Die Regio-Geschäftsstelle ist ein privatwirtschaftlicher Verein, der sich durch Mitgliedsbeiträge finanziert. Die IKRB ist eine halbstaatliche Organisation, die von den beiden Kantonen finanziert wird. Da die Kantone als Mitglieder auch 45% der Vereinsbudgets zahlen, kommt die Regio Basiliensis bei einem Budget von 1.125.648 SF (1992) insgesamt auf einen Staatsanteil von über 70% (Regio Basiliensis 1993:11). Die beiden Teile der Regio Basiliensis werden seit 1992 als betriebliche Einheit geführt, nachdem schon vorher eine personelle Einheit bestand. Bei der Regio Basiliensis sind drei Ganztags- und vier Halbtagskräfte, ein Außenbeauftragter sowie der ehrenamtlich tätige Delegierte für Europafragen beschäftigt (Regio Basiliensis 1993:6). Ende 1992 hatte sie 223 Kollektiv- und 312 Einzelmitglieder.

Die Doppelrolle als private und als halbstaatliche Organisation wird oft als Vorteil betrachtet, da wahlweise offiziell oder informell agiert werden kann und so auch eine große Unabhängigkeit gewahrt werden kann (Regio Basiliensis 1993:7). Sie führt aber auch zu einer gewissen Unübersichtlichkeit. Es stellt sich die Frage der demokratischen Legitimation der halbstaatlichen Umsetzungs- und Koordinationsstelle.

Die **Régio du Haut-Rhin** - Association pour la promotion des contacts suprafrontaliers dans les régions riveraines du Rhin - wurde 1964 als Gesprächspartnerin der Regio Basiliensis auf französischer Seite gegründet. Bedingt durch ihre Ansiedlung bei der Industrie- und Handelskammer Mülhausen ist sie vor allem im Bereich Wirtschaft tätig. An personellen Kapazitäten verfügt sie über drei hauptamtliche Mitarbeiter (Badische Zeitung 11.1.94:7).

Als letzte der drei Regio-Gesellschaften wurde 1985 die **Freiburger Regio-Gesellschaft** gegründet. Bis zu diesem Zeitpunkt trat in erster Linie das Grenzlandreferat des Regierungspräsidiums Freiburg auf deutscher Seite als Kooperationspartner der beiden anderen Regio-Gesellschaften auf. Laut Satzung umfaßt das Bezugsgebiet der Freiburger Regio-Gesellschaft anders als bei den anderen Regio-Gesellschaften nur den deutschen Teil des Oberrheingebiets. Als Ziele werden die wirtschaftliche Entwicklung des Regio-Gebietes, der Umweltschutz und die Förderung von Kultur und Wissenschaft genannt (Freiburger Regio-Gesellschaft o. J.). Trotz dieser Einschränkung arbeitet die Freiburger Regio-Gesellschaft aber vor allem in den Bereichen Umwelt, Raumplanung und Verkehr eng mit der Regio Basiliensis und der Région du Haut-Rhin zusammen und wirbt für den Gedanken einer grenzüberschreitenden Regio am Oberrhein. Die Freiburger Regio-Gesellschaft finanziert sich durch Mitgliedsbeiträge. Ihr Budget belief sich 1992 auf 150.000 DM.

An der Freiburger Regio-Gesellschaft wird kritisiert, daß sie zu stark die Interessen der Stadt Freiburg vertrete und die übrigen Gemeinden und Landkreise vernachlässige. Dies führte zum Jahresende 1993 sogar zum Austritt des Landkreises und der Stadt Lörrach aus der Freiburger Regio-Gesellschaft (Badische Zeitung 30.12.94:7).

In der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind auch verschiedene **wirtschaftliche Institutionen**, allen voran die **Industrie- und Handelskammern**, sehr aktiv. Zum einen nehmen sie als wichtige (und zahlungskräftige) Mitglieder Einfluß auf die Arbeit der Regio-Gesellschaften. Zum anderen besteht zwischen den oberrheinischen Industrie- und Handelskammern aber auch eine direkte Zusammenarbeit, z.B. in der Ständigen Konferenz der Industrie- und Handelskammern Südlicher Oberrhein, Mülhausen, Colmar und Freiburg oder in der Union der rheinischen Handelskammern, die konkrete Vorschläge zu den Öffnungszeiten der Zollbüros und zum Rheinbrückenbau macht. Die Union hat derzeit 79 Mitglieder, aktiv sind vor allem die oberrheinischen IHK's. Viele Kontakte laufen auch über das Euro-Info-Center der IHK Südlicher Oberrhein in Lahr und das Euro-Info-Center in Straßburg. Teilweise beruht die Zusammenarbeit auf persönlichen Kontakten, wie dies z.B. bei der geplanten Erweiterung der Broschüre "Umweltschutzmarkt Südlicher Oberrhein" (IHK Südlicher Oberrhein 1991) auf das Elsaß und die Nordwestschweiz der Fall ist. Auf die Initiative von Mitgliedern der IHK's Mülhausen und Basel ist auch die 1973 erfolgte Gründung des Vereins zur Förderung der Grenzregion Basel-Mülhausen zurückzuführen, der sich zum Ziel gesetzt hat, für die elsässischen Gemeinden einen (finanziellen) Ausgleich für das Grenzpendeln zu schaffen. Der Verein war bei der Verwirklichung seines Anliegens auch schon erfolgreich und konnte Basler Industriebetriebe mit einem hohen Anteil elsässischer Beschäftigter zu freiwilligen Ausgleichszahlungen an die elsässischen Herkunftsgemeinden bewegen.

Im vergangenen Jahr gründete sich auch das Internationale Mittelstandsforum Schweiz/Deutschland, dessen Mitglieder vor allem aus dem Bodenseeraum kommen. Es beschäftigt sich mit den Themen Handel, Handwerk und Gewerbe, tritt für die Interessen der mittelständischen Wirtschaft in der Grenzregion ein und will eine Verbindung zwischen der Euregio Bodensee und der Regio Basiliensis am Oberrhein schaffen.

Im Oberrhein kamen wichtige umweltpolitische Impulse aus dem Bereich der **Bürgerinitiativen und Umweltverbände**. Das Dreieckland gilt als eine der "Wiegen" der Antiatom- und Ökologiebewegungen. Bereits Anfang der siebziger Jahre formierte sich der gemeinsame Widerstand gegen die Pläne für ein Atomkraftwerk im deutschen Wyhl und das Bleichemiewerk im französischen Marckolsheim. Aus diesem gemeinsamen Protest heraus entstanden die "Badisch-Elsässischen Bürgerinitiativen", die den organisatorischen Kern der grenzüberschreitenden Antiatombewegung bildeten. Nachdem der Widerstand gegen Wyhl erfolgreich war, haben sich diese in den letzten

Jahren vor allem auf die Kritik am französischen Atomkraftwerk Fessenheim und zahlreicher anderer Industrieansiedlungsprojekte konzentriert. Sie sind wiederholt mit wissenschaftlichen Gutachten über die Reaktorsicherheit von Fessenheim und die Gefahren eines Atomunfalls an die Öffentlichkeit getreten. Den aktiven Kern der Badisch-Elsässischen Bürgerinitiativen bilden noch heute die AktivistInnen aus dem Widerstand der siebziger Jahre. Eine wichtige Rolle für den grenzüberschreitenden Austausch und gemeinsame Aktionen spielen die im Widerstand gewachsenen persönliche Kontakte.

In den letzten Jahren haben sich zudem enge Beziehungen zwischen den großen Umwelt- und Naturschutzverbänden herausgebildet. Zu erwähnen ist hier insbesondere die Kooperation zwischen dem BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland) und Alsace Nature. Der 5000 Mitglieder starke BUND-Regionalverband Südlicher Oberrhein und der 2000 Mitglieder zählende elsässische Naturschutzverband sind die beiden mitgliederstärksten Verbände in der Region. Die Kooperation reicht von gemeinsamen Presseerklärungen über die jeweilige Übersetzung von Broschüren bis hin zu Vergünstigungen für Veranstaltungen auf der anderen Seite. Nachdem die Arbeitskapazität der Umweltverbände weitgehend durch den Protest gegen umweltgefährdende Projekte absorbiert worden war, hat sich in jüngster Zeit eine gemeinsame Arbeitsgruppe gebildet, die vermehrt konzeptionell an ökologischen Entwicklungsperspektiven für die Region arbeiten will.

Die oberrheinischen Naturschutzverbände haben zusammen mit umweltkritischen Verkehrsverbänden, Eisenbahngewerkschaftlern und elsässischen Bürgermeistern 1990 das "Verkehrsforum Oberrhein - Forum Transports du Rhin Supérieur" gebildet, das sich für einen umweltschonenden Güterschwerverkehr, eine ökologische Trassenführung des TGV und die Verbesserung des "oberrheinischen Nahverkehrs" und des Fahrradverkehrs einsetzt. Dieses Forum hat seither einige Tagungen mit aktiver Mithilfe der GRÜNEN im Europaparlament veranstaltet.

1990 wurde außerdem das Dreiländer Forum Umwelt gegründet, das sich vor allem aus Umweltverbänden und Initiativen aus dem Großraum Basel zusammensetzt. Themenschwerpunkte dieses Bündnisses waren bisher die Erweiterung des Euroairports Basel-Mulhouse, die Regio-S-Bahn in Basel, Atommülltransporte und die nuklearen Endlagerpläne am Hochrhein. Es veranstaltet regelmäßig gemeinsame Tagungen und gibt gemeinsame Presseerklärungen heraus.

Viele grenzüberschreitende Bürgerinitiativen haben sich auch im Zusammenhang mit regional begrenzten Konflikten gebildet, wie z.B. die Bürgerinitiative "Für eine lebenswerte Region - Verhindern wir die Flachglasfabrik".

Trotz dieser lebendigen Verbandslandschaft bleibt diese außerhalb der "offiziellen" grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Umweltverbände und Bürgerinitiativen können derzeit nicht als Teil des "Umweltpolitiknetzwerkes" betrachtet werden. Sie versuchen dieses von außen, insbesondere durch Öffentlichkeitsarbeit, zu beeinflussen.

Unter den parastaatlichen Institutionen, die in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aktiv sind, sind auch die **Universitäten** zu nennen. Auf die Initiative der Freiburger Regio-Gesellschaft hin veranstalteten sie 1985 das erste Symposium "Universität und Region", dem in den folgenden Jahren noch zwei weitere folgten. Aus diesen Symposien heraus entwickelte sich die "Europäische Konföderation der Oberrheinischen Universitäten" (EUCOR), die auf einer Vereinbarung der Konferenz der Rektoren und Präsidenten der Oberrheinischen Universitäten vom 19. Oktober 1989 beruht. Die EUCOR bietet gemeinsame Studiengänge der Biotechnologie und Medizin an, ist verantwortlich für die Durchführung eines gemeinsamen Projekts zur Klimaforschung (REKLIP) und unterhält außerdem ein ständiges Büro in Brüssel. 1991 wurde das deutsch-französische Umweltforschungsinstitut gegründet, das sich derzeit

mit der grenzüberschreitenden Luftreinhaltepolitik, mit Abfallfragen und mit dem Rheinausenschutz beschäftigt (zu den Aktivitäten des Instituts siehe: Blatter 1994). Es ist unter anderem an die Universitäten von Straßburg und Karlsruhe, sowie verschiedenen Forschungseinrichtungen in Baden-Württemberg und dem Elsaß angegliedert (Hausschild 1993:86). Umweltrelevante Forschung wird auch am "Euro-Institut für regionale Zusammenarbeit und europäische Verwaltung" betrieben, das an die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung in Kehl angegliedert ist. Es unternimmt derzeit u.a. einen Vergleich des Genehmigungsrechts für Industrieanlagen in den drei nationalen Teilregionen.

Die **Medien** am Oberrhein leisten, besonders auf deutscher und auf schweizer Seite, einen aktiven Beitrag zur Bildung eines regionalen Bewußtseins und zur gegenseitigen Information. So besteht in der Badischen Zeitung (Freiburg) eine Rubrik "Region am Oberrhein", in der mehrmals wöchentlich über wichtige Ereignisse in der Nordwestschweiz und im Elsaß sowie in den Gremien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit berichtet wird. Der Basler Zeitung liegt einmal wöchentlich die zweisprachige "Dreilandzeitung - Wochenzeitung für die Nordwestschweiz, Südbaden und Haute-Alsace" bei.

Desweiteren riefen sieben große oberrheinische Zeitungen am 22. Oktober 1993 die "EuroPresse Rhin Supérieur/Oberrhein" ins Leben, eine zweisprachige "Oberrhein-Zeitung", die als Beilage zu den regionalen Tageszeitungen in unregelmäßigen Abständen erscheint und an rund 700.000 Leser verteilt wird.

2.3.3 Exkurs: Klage- und Einspruchsrechte als "Sonderfall" grenzüberschreitender Institutionen der Kooperation

Neben den verschiedenen Institutionen der Zusammenarbeit müssen auch die "Institutionen" des grenzüberschreitenden Konflikts erwähnt werden. Klagebefugnisse sind wegen der ungleichen Rechtssystematiken in Deutschland und Frankreich ungleich verteilt.

In Deutschland gilt das "Territorialitätsprinzip" und das "Prinzip der individuellen Betroffenheit" (Rehbinder 1987). Die Anwendung des Territorialitätsprinzips ist in der deutschen Rechtssprechung umstritten. Das Territorialitätsprinzip verspricht einen Rechtsschutz prinzipiell nur für das Rechtsgebiet der Bundesrepublik Deutschland. REHBINDER (1987:139) beschreibt verschiedene Gerichtsurteile, nach denen bestritten wird, daß ein Schutzrecht auch für ausländische Nachbarn gilt. Nach seiner Einschätzung daher der Rechtsschutz für Ausländer im Deutschen Recht nicht ausreichend. Demgegenüber vertritt REHBINDER die Auffassung, daß auch Ausländern nach dem "OECD-Prinzip" der Nichtdiskriminierung Klagerechte zugebilligt werden müßten. Trotz unzureichender Klagerechte sind jedoch die Partizipationsverfahren grundsätzlich für Ausländer offen, so daß diese die Möglichkeit haben, ihre Betroffenheit zu artikulieren. Es gilt dabei jedoch nur das Prinzip der individuellen Betroffenheit, die im Einzelfall nachgewiesen werden muß.

Sowohl die Schweiz als auch Frankreich sind in dieser Hinsicht weniger restriktiv. Nach einer Entscheidung des Bundesrates von 1979 können Grenznachbarn sich an Verwaltungsgerichtsverfahren beteiligen. Das in der Schweiz vorhandene Verbandsklagerecht gilt jedoch nur für Verbände in der Schweiz.

Das französische Recht ist hinsichtlich der Klagerechte am liberalsten. Es findet keine Diskriminierung von Ausländern bei Gerichtsverfahren statt. Dies liegt an einer anderen Rechtssystematik in Frankreich. Dort muß man nicht subjektive Betroffenheit geltend machen, sondern es herrscht eine objektive Rechtskontrolle vor. Durch eine Klage wird die Einhaltung der Legalität einer Maßnahme überprüft. Es findet damit auch ein

"allgemeines Interesse" Berücksichtigung. Seit 1986 wurde das Klagerecht von Ausländern akzeptiert (Woehrling 1987).

2.3.4 Fazit

Die zentrale Institution der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Oberrhein ist die Oberrheinkonferenz, die aus den Regionalausschüssen der dreiseitigen Regierungskommission hervorgegangen ist. Die nationalen Ebenen sind zwar an der Entscheidung beteiligt, die Impulse gehen jedoch von regionalen Akteuren oder zumindest von Akteuren der subnationalen staatlichen Ebenen (den Ländern, Kantonen und Departements) aus. Eine Stärke der Oberrheinkonferenz liegt darin, daß sie eine Verbindung zwischen den regionalen Akteuren und der nationalstaatlichen Ebene herstellt. Ihre Schwäche liegt an den starren Strukturen, dem Konsensprinzip und ihrer Geschlossenheit gegenüber lokalen und nichtstaatlichen Akteuren. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist zwischenstaatlich und hat keine "supranationalen" oder "supraregionalen" Strukturen aufgebaut.

In den rein regionalen Institutionen der Zusammenarbeit beschränkt sich die Kooperation in den meisten Fällen auf den Informationsaustausch, wobei es hier Ausnahmen im Bereich der nicht-administrativen Institutionen und bei den mit der Raumordnung befaßten Institutionen gibt. In den mit der Raumordnung befaßten Verwaltungen ist es inzwischen üblich, sich in der Planungsphase gegenseitig zu konsultieren.⁴³ Außerdem bestehen hier im Rahmen der Konferenz Oberrheinischer Regionalplaner schon langjährige Erfahrungen in der Zusammenarbeit.

Die Kommunen sind an der staatlichen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bislang noch wenig beteiligt. Sie werden jedoch in Bälde selber die volle Kompetenz zur Aushandlung öffentlich-rechtlicher Verträge im Rahmen eines Staatsvertrages erhalten. Die Kommunen sind aber auch ohne einen solchen Staatsvertrag zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit befugt, so daß dieser nur die Funktion einer Rückversicherung der Gemeinden hat. Von der Zusammenarbeit im Rahmen der Oberrheinkonferenz waren die Kommunen bisher ausgeschlossen. Seit Ende 1993 haben aber zumindest die deutschen Gemeinden und Landkreise einen Sitz in der Delegation der Oberrheinkonferenz. Ob sich der Einfluß der Gemeinden dadurch stark vergrößert, bleibt abzuwarten, da die eigentliche Arbeit in den Arbeits- und Expertengruppen geleistet wird.

Zwischen den vielen Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein bestehen kaum institutionelle Verflechtungen, selbst dann nicht, wenn mehrere Gremien mit dem selben Thema befaßt sind. Dafür bestehen Verflechtungen zwischen den Institutionen häufig dadurch, daß die gleichen Personen oder nationalen Institutionen (wie z.B. die Regio Basiliensis oder das Grenzlandreferat des Freiburger Regierungspräsidiums) an vielen grenzüberschreitenden Gremien beteiligt sind.

Positiv für die Dynamik der grenzüberschreitenden Umweltpolitik dürften sich die relativ ausgeprägten Beteiligungs- und Klagerechte von betroffenen Ausländern auswirken.

⁴³ Wobei es hier auch durchaus noch Probleme mit der gegenseitigen Information geben kann, wie das Beispiel der ohne Information der Schweizer Behörden durchgeführte Ausbau einer Verbindungsstraße zwischen Hegenheim und Allschwil zeigt (siehe Dreilandzeitung vom 24.3.1994:1).

2.4 Das Regionalbewußtsein in der Region

Von 1983 bis 1987 wurde an der Universität Freiburg eine vergleichende Untersuchung über das Regionalbewußtsein von Elsässern, Südbadenern und Nordwestschweizern durchgeführt (Fichtner 1988). Die Untersuchung erfolgte auf der Basis einer Befragung von ca. 3000 Personen. Zusammenfassend kann man feststellen, daß es bedeutende Minderheiten in der Region gibt, für die die Identifikation mit der grenzüberschreitenden Region groß ist. In allen Ländern ist jedoch die Identifikation mit der nationalen, großräumigen oder der regionalen Ebene innerhalb der eigenen Staatsgrenzen größer. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Region wird überwiegend positiv bewertet - wobei sich allerdings die Elsässer von einer Stärkung föderalistischer Elemente in Frankreich mehr versprechen.

Es gibt im Elsaß und in Südbaden ein weitverbreitetes Gefühl, von den jeweiligen Zentralen (Stuttgart, Paris) fremdbestimmt zu sein. Dieses Gefühl war u.a. ein gemeinsamer Bezugspunkt der ökologischen Proteste in den siebziger Jahren. In der Nordwestschweiz existiert dieses Gefühl kaum.

Es gibt jedoch, insbesondere wegen der Proteste um Wyhl, aber auch nach dem Reaktorunfall in Tschernobyl und dem Unfall von Sandoz, in der Region ein ausgeprägtes Bewußtsein über die gemeinsame Gefährdungslage. In Südbaden und der Nordwestschweiz sind über die Hälfte der Bevölkerung entschiedene Atomkraftgegner, die entschiedenen Befürworter befinden sich in einer fast unbedeutenden Minderheit. Im Elsaß sind die Verhältnisse eher umgekehrt.

Die Studie hat weiter herausgefunden, daß die gemeinsamen historischen alemannischen Wurzeln in der Region ihre Bindungskraft für die Bevölkerung verloren haben. "Alemanne sein" als Identität hat nur in Südbaden eine größere Bedeutung. Dennoch ist eine Kommunikation über die Grenzen hinweg möglich. 60% der Elsässer sind zweisprachig, viele sprechen noch alemannisch. Dabei gibt es jedoch ein Stadt-Land-Gefälle, auf dem Land ist der elsässische Dialekt weiter verbreitet. Die Südbadener und Nordwestschweizer sprechen hingegen kaum französisch.

Die Autoren versuchen den Stand des Regionalbewußtseins durch die objektiven Verflechtungen zu erklären. Hierzu gehören Pendlerbewegungen, Tourismus, der Medienkonsum, grenzüberschreitende Einkaufsfahrten, Verwandtschaftsbeziehungen und freundschaftliche Kontakte.

Die Pendlerbewegungen sind bedeutsam, aber einseitig - vor allem vom Elsaß in die anderen Teilregionen. Die touristischen Besucherströme verlaufen hingegen eher in die andere Richtung. Die Hälfte der Bewohner besucht die Nachbarregion einmal alle 1-2 Monate. Im Elsaß und in der Nordwestschweiz werden oft deutsche Medien (Fernsehen, Rundfunk) konsumiert, während dies umgekehrt weniger der Fall ist.

Mittlerweile gibt es seit Anfang der neunziger Jahre eine regelmäßige Berichterstattung über die "Region am Oberrhein", sowohl in der Badischen Zeitung als auch in einer "Dreiländerzeitung". Dabei nehmen Umweltprobleme eine prominente Stellung in der Berichterstattung ein.

Verwandtschaftliche Kontakte über die Grenzen hinweg spielen nur eine untergeordnete Rolle. Immerhin gibt jedoch ca. ein Drittel der Befragten an, freundschaftliche Kontakte über die Grenzen hinweg zu haben.

Die regionale Identität ist also nicht so stark, wie in den Hochzeiten der Bürgerinitiativbewegung oft geglaubt wurde. Das Bewußtsein regionaler Verflechtung ist jedoch hoch genug, um auf einen öffentlichen Erwartungsdruck in die Richtung einer verstärkten Kooperation, insbesondere im Umweltbereich, zu schließen.

3 Die grenzüberschreitende Umweltpolitik

3.1 Kurze Geschichte

Die grenzüberschreitende Kooperation im Umweltschutz erfolgt in mehreren Entwicklungsschüben. Man kann vier wesentliche Impulse identifizieren.

Die erste Phase ist geprägt von einer pragmatischen, interkommunalen Zusammenarbeit. Sie reicht bis in die frühen sechziger Jahre zurück. Die interregionale Zusammenarbeit mit allgemeiner Ausrichtung wurde in der Anfangszeit durch private Initiativen, die Gründung der Regio Basiliensis (1963), der Regio du Haut-Rhin (1965) und der CIMAB (Communauté d'Intérêt Moyen Alsace-Breisgau, gegründet 1964), angestoßen. Es folgten 1970 die Periodischen Internationalen Koordinationsgespräche. An diesen waren auch die mit Raumplanung befaßten Verwaltungsstellen beteiligt, sie fanden aber unter der Verantwortung der Regio-Gesellschaften statt. 1971 schlossen sich Raumplaner aus der Grenzregion zur Konferenz Kleiner Oberrhein und der Konferenz Oberrheinischer Regionalplaner zusammen. Diese erste Phase war kaum umweltpolitisch motiviert. Dennoch gingen von der interkommunalen Zusammenarbeit auch umweltrelevante Impulse aus. Bereits 1964 hat die CIMAB den Wiederaufbau der Eisenbahnbrücke über den Rhein von Freiburg nach Colmar gefordert. Diese Forderung ist erst 1992 im Rahmen der trinationalen Oberrheinkonferenz zur Wirtschaftspolitik wieder aufgegriffen worden. Seit Anfang der siebziger Jahre beginnt die Kooperation im Müllbereich im Großraum Basel und später im Straßburger Raum. Diese bezog sich vor allem auf die gemeinsame Nutzung von Mülldeponien und Müllverbrennungsanlagen bzw. auf den grenznahen Export und Import von Müll. Diese pragmatische kommunale Kooperation setzt sich bis heute fort. Die Stadt Freiburg unterhält mit Mulhouse einen intensiven umweltpolitischen Informationsaustausch. Basel und Freiburg lernen gegenseitig von vorbildlichen Projekten der anderen Stadt, wie z.B. der regionalen Umweltkarte (Basler Initiative) oder der Vorgabe für den Bau von Niedrigenergiehäusern in einem neuen Stadtteil (Freiburger Regelung). Auf kommunaler Ebene gibt es Beispiele für eine gemeinsame Planung: Die Nachbarstädte Breisach und Neufbrisach haben sich z.B. auf eine gemeinsame Trassenführung für eine von ihnen angestrebte Bahnverbindung über den Rhein geeinigt. Die Nachbarstädte Neuenburg und Chalampé beginnen mit der gegenseitigen Beteiligung an der kommunalen Flächennutzungsplanung.⁴⁴ Solche Beispiele kommunaler Kooperation ließen sich fortsetzen.

Anfang der siebziger Jahre setzt die Phase der großen Proteste in der Region ein. Erste grenzüberschreitende Bürgerinitiativen bildeten sich 1971, als Baupläne für ein Atomkraftwerk in Breisach bekannt wurden. Ein weiterer früher Auslöser für gemeinsame Aktionen war der Plan für eine Bleicherniefabrik in Marckolsheim. Der Höhepunkt der ersten Protestwelle war mit den Bauplatzbesetzungen und Demonstrationen gegen das Atomkraftwerk Wyhl erreicht (Seiberle 1991). Umweltinitiativen organisierten sich grenzüberschreitend vor allem im Widerstand gegen bestimmte Projekte. Entsprechend wellenförmig war ihr Auftreten in der Öffentlichkeit.

⁴⁴ "Vereinbarung nach dem Glas-Schock", Dreilandzeitung vom 16.6. 1994.

Erst mit dem trinationalen Staatsvertrag von 1975 setzt auch auf der staatlichen Ebene die offizielle grenzüberschreitende Kooperation ein. Erste substantielle Projekte werden jedoch erst mit den Abkommen über die gegenseitige Information über neue Investitionsvorhaben im Jahre 1982 begonnen und in einem weiteren Abkommen 1984 über die gegenseitige Information von umweltrelevanten Vorhaben intensiviert (Pätzold 1987: 121). 1984 wurde ein regionales Aktionsprogramm zur Bekämpfung des Waldsterbens ins Leben gerufen, aus dem jedoch nicht mehr als die Addition bereits laufender Aktivitäten wurde (ebda: 122). 1983 beginnt die grenzüberschreitende Kooperation bei Immissionsmessungen für Luft und nach dem Unfall von Sandoz wird 1987 das Aktionsprogramm Rhein beschlossen. Die Chemiekatastrophe in Basel hat nicht nur eine erneute Protestwelle ausgelöst (vgl. Dittfuth/ Glaser 1987), sondern auch eine Reihe von Aktivitäten zum Rheinschutz. Hauptträger dieser Phase werden staatliche Stellen, insbesondere die Landesregierung, die Kantone und die regionalen Dienststellen der staatlichen Administration in Frankreich.

Eine Intensivierung grenzüberschreitender Verflechtungen setzt 1991 ein. Die Zahl der Projekte und Konflikte steigt schlagartig von drei bis vier in den achtziger Jahren auf sieben bis zehn in den Jahren 1992 und 1993 an.⁴⁵ Den offiziellen Startschuß für diese Welle bildete die dritte Oberrheinkonferenz Umwelt, die den Anspruch einer "europäischen Zusammenarbeit auf beispielhaftem Niveau" erhob.⁴⁶ Wichtiger Impulsgeber war dabei die Teilfinanzierung von Projekten durch das INTERREG-Programm und die Vollendung des freien Binnenmarktes, die in der Region als Herausforderung für eine Öffnung der Grenzen und für eine verstärkte Zusammenarbeit wahrgenommen wurden. Auffällig ist dabei, daß sowohl die Anzahl von Konfliktthemen (Flachglasfabrik Hombourg, Zitronensäurefabrik Marckolsheim, Abbau der Einspruchsrechte für Deutsche im Aargau, Auslagerung des Biotechnikums aus Basel nach Hünningen) als auch die von Kooperationsprojekten zunimmt (Institut für integrierten Landbau; Grundwasserkartierung, Rheinauenrenaturierung, Kooperation bei der Raumordnung). Auffällig ist, daß die grenzüberschreitende Kooperation sich in den letzten Jahren nicht nur weiterentwickelt, sondern auch in Teilbereichen zurückentwickelt. Die beiden wichtigsten Beispiele hierfür sind die Erschwerung der Einspruchsrechte für Deutsche im Kanton Aargau und die zeitweilige Qualitätsverschlechterung des Angebots der Métro Rhin. Die Erschwerung der Einspruchsrechte ist eine Reaktion auf die erheblichen Proteste der südbadischen Umweltinitiativen gegen die Nuklearanlagen am Hochrhein. Die zeitweilige Taktverdünnung für den Métro Rhin war Reaktion auf die mangelnde Rentabilität der Zugverbindung. Sie wurde 1994 wieder zurückgenommen. Anfang 1994 erscheint die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Region als ein unvermitteltes Nebeneinander von intensivierter zwischenstaatlicher Kooperation und von Umweltgruppen getragenen öffentlichen Protest.

⁴⁵ Da auch die Pressearchive erst Anfang der neunziger Jahre mit einer Rubrik Umweltschutz am Oberrhein angelegt haben, kann es sich um ein statistisches Artefakt handeln. Nimmt man jedoch die Presseberichterstattung als Indikator für die Interaktionsdichte, so läßt sich tatsächlich seit 1992 eine auffällige Häufung von Berichten über die Region beobachten.

⁴⁶ Gemeinsame Erklärung vom 7.8.1991 auf dem Dreiländerkongreß Umwelt.

3.2 Überblick über die Projekte

Im März und April 1994 wurden insgesamt zehn Interviews mit regionalen Akteuren durchgeführt und 56 Einzelfälle untersucht. Über die Mehrzahl dieser Fälle wurde in der regionalen Presse berichtet. Die Auswertung basiert damit weitgehend auf Zeitungsartikeln. In den Interviews und Gesprächen wurden hingegen weitgehend allgemeine Einschätzungen der Zusammenarbeit diskutiert, die nur exemplarisch an einzelnen Projekten erläutert werden konnten.

Die Liste der in die Datenbank aufgenommen Einzelfälle von Kooperation und Konflikt (vgl. Tabelle 7) erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie dürfte aber eine repräsentative Datenbasis für die Kooperationsmuster in der Region sein. In ihr wurden folgende wesentliche Aktivitäten aufgenommen:

- gemeinsame **Tagungen** zu Umweltthemen, wie insbesondere die Oberrheinkonferenz zum Thema Umwelt aus dem Jahre 1991 oder das Symposium zu Umweltfragen der sieben Universitäten,
- gemeinsame **Meßprogramme**, wie sie insbesondere hinsichtlich der Immissionsmessungen für Luftschadstoffe und den Programmen zur Gewässergütekartierung durchgeführt werden,
- gemeinsame **Forschungsprogramme**, wie insbesondere die Erforschung des regionalen Klimas im Rahmen des "REKLIP-Programmes" oder der Vergleich des Genehmigungsrechts für umweltrelevante Anlagen in den drei beteiligten Ländern,
- zwischenstaatliche **Kooperationsabkommen**, die einen verbesserten Informationsaustausch, frühzeitige Konsultationsmechanismen oder sogar eine engere Zusammenarbeit im Umweltschutz oder bei der Regionalplanung vorsehen,
- Beispiele für die **kommunale Zusammenarbeit** wie die gemeinsame Vergabe eines Umweltpreises von Freiburg und Mulhouse, die gegenseitigen Lernprozesse über vorbildliche umweltpolitische Maßnahmen etwa zwischen Freiburg und Basel oder den Versuch von Neuenburg und Chalampé, ein gemeinsames Naturschutzgebiet auszuweisen,
- die Bildung grenzüberschreitender **Institutionen**, die sich mit Umweltthemen befassen, wie das Institut für integrierten Landbau in Müllheim,
- gemeinsame **Investitionsprojekte** insbesondere im Verkehrsbereich, wie die Planungen zu einer "Regio-S-Bahn" in Basel oder einer gemeinsamen Oberrhein-Schnellbahn - auch wenn sich diese noch im Planungsstadium befinden,
- erste Schritte in die Richtung einer **gemeinsamen Raumplanung**, wie sie im Rahmen der Freiraumplanung entlang des Rheinufers in den Jahren 1993 und 1994 gestartet wurden,
- die lange Liste von grenzüberschreitenden **Protesten und Klagen** gegen die Ansiedlung umweltschädlicher oder gefährlicher Anlagen oder gegen den Weiterbetrieb veralteter, umweltverschmutzender Betriebe. Diese Liste reicht von den ersten Bauplatzbesetzungen gegen das Atomkraftwerk in Wyhl und gegen das Bleichemiewerk in Marckolsheim Anfang der siebziger Jahre bis hin zu den heutigen Protesten und Klagen gegen die Flachglasfabrik Hombourg, das Atomkraftwerk Fessenheim oder die Atomendlagerbohrungen der schweizerischen NAGRA im Hochrheingebiet.

Tabelle 7 Liste der 56 Einzelfälle grenzüberschreitender Kooperationsprojekte und Konflikte am Oberrhein (Quelle: EURES 1994)

Kurztitel	Beginn	Akteure*
EuRegio-S-Bahn		1
Basel-Dreiländereck: Luftreinhalteplan		1
Mulhouse-Freiburg: Bahnverbindung		1,3
Euro-Regio-Bus		3
Freiburg-Colmar: Bahnverbindung	1964	1,3
Müllexporte Basel-Weil-Elsaß	1970	1
Fessenheim: Proteste	1972	4
AKW Wyhl: Verhinderung	1973	1,2,4
Bleichemiewerk Marckolsheim: Proteste	1974	1,4
AG Umwelt der Oberrheinkonferenz: Empfehlungen	1975	1
AKW Kaiseraugst: Volksabstimmung	1975	1,4
Kaliminen Elsaß	1976	1
Regio-S-Bahn Basel	1979	1
Gefährliche Anlagen: Gegenseitige Information	1982	1
Immissionsmessungen	1983	1
Basel-Freiburg: Demonstrationseffekte	1983	2,1
Neuenburg-Chalampé: gegen Salzverpressung	1985	2
Baden-Württemberg/ Aargau: Abkommen	1987	1
Aktionsprogramm Rhein	1987	1
NAGRA: Probebohrungen am Hochrhein	1987	1
Sondermüllöfen Kehl: Proteste	1987	4,2
Altholzverbrennungsanlage in Reckingen	1988	4
Métro Rhin	1989	1,3
Reklip-Forschungsprojekt	1989	3
7 Universitäten: Symposium	1989	3
Straßburg-Kehl: Luftreinhalteplan	1990	1

Kurztitel	Beginn	Akteure*
Unfallrisiken: Aufklärungsbroschüre	1990	1
Kontrollstation Rhein	1990	1
Straßburg, Stracel: Klage von Kehl	1990	1,4
TGV-Est: Proteste	1990	1,4
Drei-Länder-Umweltrechtsvergleich	1991	1
Erweiterung Rhenalu	1991	1
Dreiländer-Konferenz Umwelt Oberrhein	1991	1
Bestandsaufnahme von Abfallentsorgungspraktiken	1991	1
Spülmobil Freiburg: Austausch mit Mulhouse	1992	1
Rheinauenschutz	1992	1
Gemeinsame Raumordnung	1992	1
Aargau: Einspracherechte	1992	1,4
Flachglasfabrik Hombourg	1992	1,4
Industrielle Verschmutzung: Sekretariat zur Vorbeugung	1992	3
LIFE	1992	4
Biotechnikum Basel: Auslagerung ins Elsaß	1992	4
UVP-Kongreß Freiburg	1992	4
Zitronensäurefabrik Marckolsheim: Vergleich	1992	4
Flughafen Basel-Mulhouse: Proteste	1992	4
Integrierter Landbau: Institutsgründung	1993	1
Flughafen Sölingen: Konflikte	1993	1
Grundwasserkartierung	1993	1
Freiraumkonzept Rheinauen	1993	1
Umweltpreis Freiburg-Mulhouse	1993	1,2
Strukturmodell Hochrhein	1993	1,3
Elsässischer Regionalentwicklungsplan: Kommentar des RVSO	1993	3
Straßburg-Ortenau: Verkehrsverbund	1993	3
Naturschutz Elsaß-Südbaden	1993	4

Kurztitel	Beginn	Akteure*
Rheinauen-Renaturierung Neuenburg-Chalampé	1994	1
Weil: Dezentrales Güterverkehrszentrum	1994	3
* Akteure: 1 = Verwaltung (national, regional, kommunal) 2 = Politik 3 = Parastaatlich (z.B. Verkehrsbetriebe) 4 = Nichtstaatlich (z.B. Umweltgruppen)		

Die Liste der beobachteten Einzelfälle und Projekte deckt damit eine inzwischen dreißigjährige Geschichte von Zusammenarbeit und Konflikt ab, die in ihrer Dichte und Vielfalt die Intensität der Verflechtungen am Oberrhein spiegelt. Da eine ausführliche Beschreibung aller Einzelfälle dem Verständnis der grundlegenden Probleme, Defizite und Dynamik der grenzüberschreitenden Kooperation nicht unbedingt weiterhilft, soll im folgenden eine analytische Zusammenschau entlang der Kriterien und Typologien präsentiert werden, die im Theorieteil entwickelt wurden.

3.3 Bewertung der grenzüberschreitenden Umweltpolitik

3.3.1 Die Akteure, ihre Kapazitäten und Akteursnetzwerke

Die Hauptakteure der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind die Verwaltungen. Sie sind an 56% der Einzelfälle beteiligt. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist damit weitgehend in den Händen der Exekutiven. Weit abgeschlagen sind die anderen Akteure. An zweiter Stelle kommen nichtstaatliche Akteure - allen voran Umwelt- und Bürgerinitiativen. Diese sind in 24% der Fälle aktiv. Parastaatliche Akteure wie Universitäten, öffentliche Verkehrsbetriebe oder die Regiogesellschaften stehen an dritter Stelle. Auffällig ist, daß die grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Oberrhein kaum ein Thema der Politik ist. Politiker und Parlamente sind nur in 4% der Fälle zentrale Akteure.

Die wichtigste Handlungsebene ist die subnationale Ebene von Landesregierung, Kanton und Region. Diese ist in 45% der Fälle aktiv beteiligt. Man kann also feststellen, daß die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Umweltschutz am Oberrhein weitgehend in der Hand staatlicher Akteure auf Landes- bzw. Regionalebene ist. Die regionale Ebene spielt in Deutschland auch eine zentrale Rolle bei der Politikformulierung auf nationaler Ebene, sofern es das Bundesland Baden-Württemberg und seine Nachbarregionen betrifft.

Zweitwichtigste Ebene ist die kommunale Ebene mit 23% und die von kommunalen Gremien mitgetragene interkommunale Ebene (21%). Aber auch die nationale und die internationale Ebene haben für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eine gewisse Relevanz.

Der Rheinschutz und der Schutz der Rheinauen sind Themen, die vor allem auf nationaler und internationaler Ebene behandelt werden (z.B. das Rheinabkommen). Das Zusammenspiel zwischen der nationalen und der regionalen Ebene in diesen Programmen, insbesondere die Frage, von wem die Impulse und die wesentlichsten Ressourcen der Zusammenarbeit ausgehen, wird im Rahmen dieses

Forschungsprojektes in einer gesonderten Fallstudie vertieft analysiert (Blatter 1994b). Man kann aber davon ausgehen, daß das große Interesse der relativ kapazitätsstarken nationalen Ebenen eine wichtige Rolle für die Umsetzung dieser Projekte gespielt hat.

Hauptakteure	Anzahl der Projekte	in Prozent
Verwaltung (national, regional, kommunal)	38	56
Politik	3	4
Parastaatlich (z.B. Verkehrsbetriebe)	11	16
Nichtstaatlich (Umweltgruppen)	16	24
Summe	68 ¹	100
¹ Da es Doppelzählungen gibt, ist die Anzahl der hier genannten Einzelfälle größer als die Anzahl der untersuchten Einzelfälle		

Tabelle 8 Akteure am Oberrhein (Quelle: EURES 1994)

Hauptebene	absolut	in Prozent
kommunal	15	23
regional	14	21
subnational	30	45
national	6	9
international	1	2
Summe	66 ¹	100
¹ Wegen Doppelzählungen ist diese absolute Zahl höher als die Zahl der Einzelfälle		

Tabelle 9 Die Ebene der Zusammenarbeit (Quelle: EURES 1994)

Man kann in der Region mehrere **Akteursnetze** beobachten, die relativ unvermittelt nebeneinander existieren. Es ist das zwischenstaatliche Netz, das auch enge informelle Kontakte zu den drei Regiogesellschaften unterhält und dessen institutioneller Kern die

Oberrheinokonferenz mit ihren Arbeitsgruppen ist. Die wichtigsten - weil entscheidungsvorbereitenden - Gremien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind die trilaterale Regierungskommission und die Oberrheinokonferenz. Die wichtigsten und ressourcenstärksten Akteure sind die Landesregierung Baden-Württemberg, die Kantone Basel Stadt und Land sowie die Région Elsaß. Gleichzeitig existieren die Netzwerke der Umweltverbände und -Initiativen, die immer wieder umweltgefährdende Projekte thematisieren. Ein Beleg für den mangelnden Austausch dieser beiden bzw. für die relative Geschlossenheit des staatlichen Netzwerkes ist die Nichtbeteiligung von Umweltverbänden in der Oberrheinokonferenz Umwelt. Während wesentliche Impulse - auch für die Abschlusserklärung - von der Basler Chemieindustrie kamen, die auch einen Redebeitrag leisten konnte, wurden die Akteure, die eine Umweltpolitik fordern, die Umweltverbände, nicht einmal eingeladen.⁴⁷

Wesentliche Unterschiede kann man hinsichtlich der **Kapazitäten** der regionalen Exekutiven im Hinblick auf die Umweltpolitik feststellen. Das Kapazitätenproblem besteht vor allem auf französischer Seite. Die regionale Umweltabteilung des französischen Umweltministeriums DIREN hat kein zusätzliches Personal für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Die ca. 30 MitarbeiterInnen sind weitgehend mit "Hausaufgaben" ausgelastet. Die Zusammenarbeit mit Deutschland ist eine Zusatzaufgabe ohne zusätzliche Ressourcen. Aus diesem Grunde kann auch bei der Personalrekrutierung wenig Rücksicht auf die Erfordernisse einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gelegt werden. Die Personalausstattung auf der deutschen Seite ist wesentlich besser. Das mit Umweltfragen betraute Personal in den Behörden ist um Faktoren größer. Im baden-württembergischen Umweltministerium gibt es ein Referat für grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Umweltschutz, und auch das Regierungspräsidium Freiburg hat mehrere Beamte, die für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zuständig sind. Zudem haben die deutschen Genehmigungsbehörden ausreichende Kapazitäten, um die Genehmigungsverfahren für neue Anlagen in den Nachbarregionen intensiv zu überprüfen. Diese Personalkapazitäten fehlen sowohl dem kleinen Stadtkanton Basel als auch dem Elsaß. Die Personalengpässe waren z.B. ein Grund, warum Basel den konflikt-, arbeits- und finanzintensiven Versuch, seine Vorreiterrolle in der Luftreinhaltepolitik auf die Nachbarregionen zu übertragen, vermieden hat. Bereits im Vorfeld der Entwicklung eines gemeinsamen Smogalarmsystems erwiesen sich die Probleme als zu konfliktträchtig, um durch das vorhandene Personal bewältigbar zu sein. Folge dieser personellen und finanziellen Kapazitätsengpässe ist die relative Seltenheit von Arbeits-treffen.

Die AG Umwelt der trilateralen Oberrheinokonferenz trifft sich ca. dreimal im Jahr. Sowohl auf der Repräsentanten- als auch auf der Fachebene bestehen Sprachprobleme, die eine informelle Verständigung erschweren. Die Kapazitätsengpässe bilden einen Filter bezüglich des Typus von Projekten. Die Zusammenarbeit ist erfolgsorientiert, darf aber keine Ressourcen verschlingen. Daher überwiegen eher überschaubare Projekte mit niedrigem Konfliktniveau, niedriger Wirkungstiefe und großen Erfolgchancen. Das Anspruchsniveau an die Kooperation ist notgedrungen niedrig und pragmatisch.⁴⁸ Dies läßt sich durch die weitere Analyse bestätigen.

⁴⁷ "Grenzüberschreitende Schönfärberei", BZ vom 13.3.1991

⁴⁸ Dem entspricht der in den Interviews oft vertretene Projekt- oder bottom-up-Ansatz. Das Zusammenwachsen der Region entsteht nicht aus einem gemeinsamen übergeordneten Leitbild, sondern vielmehr aus einer Vielzahl konkreter, erfolgsorientierter, überschaubarer Projekte.

3.3.2 Die Instrumente

Eine voll entfaltete Instrumentenpalette für eine relativ große Wirkungstiefe wurde im Theorieteil als weitestgehende Form der grenzüberschreitenden Umweltpolitik interpretiert.

Analysiert man den Instrumenteneinsatz am Oberrhein, so läßt sich eine polarisierte Struktur beobachten. Genau 50% aller Projekte benutzen als Hauptinstrument der Zusammenarbeit das Medium **Wissen/Information**. Hierzu gehören typischerweise die gemeinsamen Forschungs- und Meßprogramme, Konferenzen und Pilotprojekte. Unterteilt man diesen Bereich noch einmal, dann stellt man fest, daß die Grundlagenforschung (Reklip, Gewässergütekartierung) einen hohen Stellenwert hat. Dem folgen jedoch handungsorientierte und vorbereitende Untersuchungen (z.B. zur Freiraumplanung am Oberrhein, Luftreinhaltepläne, Untersuchung der Genehmigungsverfahren). Der Schaffung einer verbesserten Wissensbasis dienen auch Institutsgründungen, so z.B. des Instituts für integrierten Landbau oder des EURO-Instituts, das an die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung in Kehl angegliedert ist.

Zweitwichtigstes Instrument der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist das **"Recht"** (22%). Zu unterscheiden ist dabei zwischen zwei grundlegend unterschiedlichen Formen. Auf der einen Seite gibt es eine Reihe von Staatsverträgen und Abkommen. Zu nennen sind hier insbesondere die verschiedenen Abkommen zur gegenseitigen Information und das Rahmenübereinkommen des Landes Baden-Württemberg mit dem Kanton Aargau über eine gemeinsame Regionalplanung. Ein Staatsvertrag zur Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit und eine Empfehlung für eine verbesserte grenzüberschreitende Konsultation bei Investitionsprojekten stehen kurz vor dem Abschluß. Auf der anderen Seite ist das Recht jedoch oft auch letztinstanzliches Instrument in Auseinandersetzungen um Projekte und Anlagen mit grenzüberschreitender Wirkung (10% der Fälle). Als Reaktion auf diesen häufigen Einsatz von Rechtsmitteln sind sogar in einem Fall (Aargau) Einspracherechte für ausländische Bürger wieder zurückgenommen worden.

Nur 20% aller Projekte beziehen sich auf eine **gemeinsame Leistungserbringung**, davon sind jedoch wieder viele Projekte noch in der Planungsphase (insbesondere die Nahverkehrsprojekte). Es gibt kaum Projekte, bei denen es um eine gemeinsame Leistungserstellung geht, die sich in der Realisierungsphase befinden - die Regio-S-Bahn in Basel und das regionale Güterverkehrszentrum sind die Ausnahmen (eine Fallstudie zur Regio-S-Bahn wird in einer gesonderten Publikation veröffentlicht, vgl. Pötsch 1994). Im Projekt Güterverkehrszentrum findet eine Vernetzung von Umschlageneinrichtungen Schiene-Wasser, Straße-Schiene, Luft-Straße statt (siehe unten). Dieses Projekt wird vor allem von den privaten Speditionen und den Bahnen sowie von den beteiligten Kommunen getragen.

Das Medium **Geld und Subventionen** spielt in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eine politisch nicht zu unterschätzende Rolle, selbst wenn es nur in 8% der Fälle angewandt wird. Man kann mehrere Beispiele für eine "ökologische Hilfestellung" für die kapazitätsschwache französische Seite beobachten. Die Stadt Kehl finanziert selber Dioxinmessungen auf der französischen Seite. Auch der um mehr als ein Jahrzehnt verzögerte Vollzug des Rheinschutzabkommens von 1976 - die Verminderung der Salzemissionen durch die elsässischen Kaliminen in den Rhein - kam in einer ersten Stufe mit finanzieller Unterstützung der Untieranlieger voran; die Umsetzung der zweiten Stufe im Elsaß scheiterte jedoch weitgehend an der mangelnden Zahlungsbereitschaft der Untieranlieger für die zusätzlichen Kosten (vgl. Blatter 1994). Das erste Projekt der Regio-S-Bahn in Basel, die sogenannte "ligne

verte", ist ebenfalls mit überproportionaler finanzieller Beteiligung von Basel zustande gekommen (Pötsch 1994). Eine wichtige Rolle spielen auch die INTERREG-Gelder. Zahlreiche Pilotprojekte- und Forschungsprogramme, aber auch der Luftreinhalteplan im Großraum Straßburg wären ohne die Initialzündung dieser EU-Finanzierung kaum vorangekommen.

3.3.3 Ökologische Bewertung

Vordergründig weist die Umweltpolitik der Region eine hohe ökologische Wirkungstiefe auf. 51% der Projekte weisen eine integrierte bis strukturpolitische Dimension auf - nur 21% der Projekte müssen als symptom- oder verteilungsorientiert bezeichnet werden. Mit einem Anteil von 28% spielt die nachgeschaltete Umweltpolitik neben der Strukturpolitik eine zweite wichtige Rolle (vgl. Tabelle 10).

Wirkungstiefe	absolut	in Prozent
Symptomorientiert	5	9
Verteilungsorientiert	7	12
Nachgeschaltet	16	28
Integriert	11	19
strukturpolitisch	18	32
Summe	57	100

Tabelle 10 Wirkungstiefe der Projekte und Konfliktthemen am Oberrhein (Quelle: EURES 1994)

Auch wenn man ausschließlich die Projekte untersucht, die eine Kooperation beeinhalteten - und damit die Konfliktthemen erst einmal ausklammert, erhält man ein ähnliches Bild: 52% der Projekte weisen eine hohe Wirkungstiefe auf - immerhin sind 25% der Projekte als strukturpolitisch zu betrachten (vgl. Tabelle 13).

Betrachtet man wiederum die staatlichen Akteure, die immerhin in 62,5% der Fälle beteiligt sind, ergibt sich eine leichte Gewichtsverlagerung. 57% der Projekte staatlicher Akteure haben eine Wirkungstiefe, die als "End-of-Pipe" bzw. verteilungs- und symptomorientiert zu bezeichnen sind. Der relative Schwerpunkt der staatlichen Zusammenarbeit liegt bei nachgeschalteten Maßnahmen (37%), gefolgt von integrierten (23%) und strukturpolitischen Maßnahmen (20%). Es fällt auch auf, daß der Anteil der Akteure außerhalb der Verwaltungen bei Maßnahmen hoher Wirkungstiefe zunimmt. Während sie insgesamt nur zu 37,5% an Kooperationsprojekten beteiligt sind, steigt ihr Anteil bei strukturpolitischen bzw. bei Maßnahmen im Bereich des integrierten Umweltschutzes auf 50%.

Differenziert man nun noch die Wirkungstiefe der Projekte der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit nach den politischen Ebenen, so ergibt sich folgendes Bild: Schwerpunkt der kommunalen Kooperation sind Projekte mit relativ hoher Wirkungstiefe. Ökologische Strukturpolitik und integrierter Umweltschutz machen 75% der Projekte mit kommunalen Trägern aus; noch höher ist dieser Anteil bei den

Akteure →	Verwal- tung	Politik	Para- staatl. Organi- sationen	Nicht- staatl. Organi- sationen	Sum- me
Wirkungstiefe ↓					
Symptom- bekämpfung	3	2	--	--	5
Verteilungs- politik	4	--	1	3	8
End-of-pipe- Technologie	13	--	--	2	15
Integrierter Um- weltschutz	7	1	4	1	13
Strukturelle Ökologisierung	12	4	4	19	39
Summe	39	7	9	25	80

Tabelle 11 Wirkungstiefe und Akteure (Quelle: EURES 1994)

regionalen Trägern (92%). Der Schwerpunkt der subnationalen Zusammenarbeit liegt hingegen bei Maßnahmen niedriger Wirkungstiefe (59%); viele Projekte mit höherer Wirkungstiefe mit maßgeblicher Beteiligung der subnationalen Akteure befinden sich noch im Planungsstadium mit ungewissem Ausgang (vor allem die Projekte im öffentlichen Nahverkehr in der Region). Entsprechend sind auch die Anteile der verschiedenen Ebenen an der Gesamtheit der Projekte: Die kommunalen Projekte haben einen Anteil von 13%, die regionalen Ebenen von 19% und die subnationale Ebene einen Anteil von 21% an den Projekten hoher Wirkungstiefe (vgl. Tabelle 14).

Umweltgruppen und nichtstaatliche Gruppen spielen am Oberrhein bei den Projekten der Zusammenarbeit keine nennenswerte Rolle. Sie haben ihren offensichtlichen Aktionsschwerpunkt in strukturpolitisch ausgerichteten Aktivitäten, die sich an Protesten festmachen lassen. 76% der Aktivitäten der Umweltverbände sind strukturpolitisch ausgerichtet, ihr Anteil an allen grenzüberschreitenden Projekten beträgt fast 25% (vgl. Tabelle 12). Sie übernehmen damit eine gewisse strukturpolitische Vorreiterrolle.

Korreliert man den Instrumenteneinsatz mit der ökologischen Wirkungstiefe, so ergibt sich folgendes Bild (vgl. Tabelle 12 und 16): Mit wachsender Wirkungstiefe bekommen Rechtsinstrumente (im Sinne von Klagen) und Projekte einer gemeinsamen Leistungserbringung an Bedeutung. Informationsinstrumente spielen offensichtlich für alle umweltpolitischen Stufen eine wichtige Rolle - wobei ihr Schwerpunkt bei der nachgeschalteten Umweltpolitik liegt.

Für die einzelnen Stufen und die Wirkungstiefe der Umweltpolitik werden im folgenden einige Beispiele gegeben, die das statistische Bild abrunden sollen.

Instrument →	Recht	Geld	Leistung	Wissen	Summe
Wirkungstiefe ↓					
Symptom-bekämpfung	--	--	--	5	5
Verteilungs-politik	1	4	--	2	7
End-of-pipe-Technologie	4	--	--	9	13
Integrierter Um-weltschutz	3	1	5	7	16
Strukturelle Ökologisierung	5	--	7	6	18
Summe	13	5	12	29	59

Tabelle 12 Instrumenteneinsatz und Wirkungstiefe (Quelle: Eigene Erhebung)

Als besonderes Beispiel für eine **verteilungsorientierte Umweltpolitik** läßt sich das Mülltauschgeschäft zwischen Weil am Rhein, Basel und dem Elsaß betrachten. Der Müll aus Weil am Rhein wird in Basel verbrannt und im Elsaß deponiert. Auch die Auslagerung von umweltschädlichen Aktivitäten aus Basel ins Elsaß sind als "verteilungsorientiert" zu bewerten. Belastungsspitzen in Basel werden durch eine Verlagerung ins Elsaß abgebaut. Dies gilt für die Müllentsorgung, insbesondere die Schlacke aus den Basler Verbrennungsanlagen, die Industriensiedlungen aufgrund der "Platznot" in Basel und für die Auslagerung einer gentechnischen Produktionsanlage ins Elsaß aufgrund der Akzeptanzprobleme bei der Basler Bevölkerung. Basel ist ökologisch nicht "autarkiefähig". In diesem Sinne kann man von einer gut funktionierenden Zusammenarbeit sprechen, deren Hauptziel nicht nur die Verlagerung und Umverteilung von Umweltproblemen ist, sondern auch die Ausübung politischen Drucks gegen allzu hochgesetzte Umweltforderungen durch die Basler Bevölkerung.

Als "symptomorientiert" müssen die verschiedenen Meß- und Kartierungsprogramme gewertet werden, auch wenn sie problemorientiertes Grundlagenmaterial für weiterreichende und ehrgeizige Handlungsprogramme liefern könnten. Die verschiedenen Meßprogramme stehen jedoch zumeist erst vor ihrem Abschluß, so daß eine Bewertung ihrer Eignung, auch tatsächlich gemeinsames Handeln auszulösen, noch verfrüht ist. Die Interviews bestätigen jedoch, daß selbst eine gemeinsame Luftreinhalte- oder Gewässergütepolitik auf große Hürden stößt, da die nationalen Emissions- und Immissionsgrenzwerte unterschiedlich streng sind. Im Großraum Basel ist es wegen der unterschiedlichen nationalen Luftreinhaltepolitiken noch nicht einmal zu einem gemeinsamen Meßprogramm gekommen. Ein trinationaler Luftreinhalteplan erscheint den Baslern derzeit aussichtslos.

Akteure ↓	Verwal- tung	Politik	Parastaatl. Organisa- tionen	Nicht- staatl. Organi- sationen	Summe
Wirkungstiefe →					
Symptombekämpfung	3	--	2	--	5
Verteilungspolitik	3	--	1	3	7
End-of-pipe-Technologie	11	--	--	--	11
Integrierter Umweltschutz	7	1	4	1	12
Strukturelle Ökologisierung	6	1	4	1	12
Summe	30	2	11	5	48

Tabelle 13 Wirkungstiefe und Akteure bei Projekten der Zusammenarbeit (Quelle: EURES 1994)

Das einzige umfangreichere Maßnahmenprogramm, das einen **gemeinsamen nachsorgenden Umweltschutz** vorsieht, ist das Übereinkommen zum Schutze des Rheins von 1976. Im Rahmen dieses Übereinkommens wurden Ziele für 27 Substanzen festgelegt. 1989 und 1991 kamen insgesamt weitere 25 Substanzen hinzu. Bis Ende der achtziger Jahre wurden die festgelegten Ziele für 18 Substanzen erreicht (Blatter 1994). Das Aktionsprogramm Rhein, das 1987 nach dem Unfall von Sandoz ins Leben gerufen wurde, sieht eine verbesserte Schadstoffüberwachung und weitere Schadstoffvermindierungen vor. Die Auseinandersetzung um Emissionsreduktionen in den Rhein reichen in die siebziger Jahre zurück. 1976 wurde ein "Übereinkommen über den Schutz des Rheins gegen die Verunreinigung durch Chloride" zwischen der BRD, Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden und der Schweiz unterzeichnet, das aber von französischer Seite bis Mitte der achtziger Jahre nicht umgesetzt wurde. Erst durch eine Serie von Klagen vor allem seitens betroffener niederländischer Städte sowie durch die SANDOZ-Katastrophe kam seit Mitte der achtziger Jahre wieder eine gewisse Dynamik in den grenzüberschreitenden Schutz des Rheines. Das Thema war von Anfang an Gegenstand internationaler Verhandlungen zwischen den beteiligten nationalen Regierungen (vgl. Strübel 1992; Lang 1989:52ff; Verhagen 1987). Die jeweiligen Regionen hatten den Vollzug zu übernehmen. Das Ergebnis dieser Zusammenarbeit kann man als eine Problemverlagerung auf die Region bezeichnen. Die Salzemissionen in den Rhein durch die elsässischen Kaliminen wurden zwar tatsächlich vermindert, dies aber auf Kosten einer erheblich verstärkten regionalen Grundwasserbelastung. Das Salz wurde zurückgehalten und in großen Salzhalde gelagert. Die Ausspülungen durch das Regenwasser verseuchen das regionale Grundwasser. Selbst im südbadischen Bremgarten wurde ein Salzgehalt von 40.000

Ebene →	Kommunal	Regional	Sub- national	National	Inter- national
Wirkungstiefe ↓					
Symptom- bekämpfung	--	--	5	1	--
Verteilungspolitik	--	1	4	2	--
End-of-pipe- Technologie	4	2	10	3	1
Integrierter Um- weltschutz	3	3	5	--	--
Strukturelle Ökologisierung	5	9	8	--	--
Summe	12	13	32	6	1

Tabelle 14 Wirkungstiefe und Ebene bei Projekten der Zusammenarbeit (Quelle: EURES 1994)

Milligramm pro Liter (d.h. das zweihundertfache der Grenzwerte!) gemessen, der auf die Auswaschungen aus den Salzhalden zurückzuführen ist. Inzwischen wird versucht, das unmittelbar verseuchte Grundwasser abzupumpen, um die Versalzung des gesamten Grundwasserreservoirs in der Region zu vermeiden.⁴⁹

Zu den "auf einen **integrierten Umweltschutz**" ausgerichteten Projekten gehören die Gründung des Instituts für integrierten Landbau in Müllheim oder das derzeit in Arbeit befindliche Freiraumkonzept für die Oberrheinregion - die "nicht etwa im Widerspruch zu wirtschaftlichen Entwicklung" stehen soll, sondern "sinnvolle und angemessene Randbedingungen für deren Einbettung bieten" sollen.⁵⁰

An der finanziellen Absage durch die EU-Kommission ist vorerst ein weiteres "integriertes Projekt" gescheitert. Das "LIFE"-Projekt ist ein gemeinsames Projekt von drei Umweltverbänden (Alsace Nature, Conservatoire des Sites Alsaciens und dem WWF-Auen-Institut) zur Renaturierung der Rheinauen am Oberrhein. Ziel dieses Projektes war es, eine französische Ergänzung zum "Integrierten Rheinprogramm" der baden-württembergischen Landesregierung zu formulieren. Es sollte von einer Reihe von internationalen und subnationalen Geldgebern finanziert werden. Nach einer umfassenden Bestandsaufnahme der ökologischen Situation der Rheinauen zwischen Karlsruhe und Basel sollen zwei Standorte (einer bei Rastatt, der andere südlich von

⁴⁹ vgl. "Salz belastet das Grundwasser am Oberrhein", in BZ v. 4.10.1990; "Weniger Salz in den Rhein", BZ vom 15.1.1994; "Und das Salz fließt doch in den Rhein", BZ vom 10.10. 1991; "Die sinnvollste Salzentsorgung scheitert am Geld", BZ vom 24.10.1991; "Gravierende Grundwasserprobleme im Elsaß: Wie die Minen mit dem Salz fertig werden wollen", BZ 29.10.1992.

⁵⁰ "Was bleibt auch in 50 Jahren", Dreilandzeitung vom 6.10. 1994, S. 8

Straßburg) als Pilotprojekte renaturiert werden. Diese Standorte wurden ausgewählt, um sie vor anderen Nutzungsansprüchen (Hafenerweiterung, Verkehrswege, Kanalisierungsprojekte) zu schützen (vgl. Blatter 1994b).

Von den als "**strukturpolitisch**" bezeichneten Projekten ist bisher keines über die Anfangsphasen, also die Projektinitiation und die Vorabschätzung der Handlungsalternativen hinausgekommen. Es handelt sich dabei ausschließlich um Projekte, die den regionalen Nahverkehr betreffen. Trotz zum Teil positiver Nutzen-Kostenbilanzen (z.B. Regio-S-Bahn) stößt die Fortführung der Projekte auf große finanzielle Hürden.⁵¹ Selbst die Vorstudien für einige dieser Projekte (z.B. für den Tarifverbund der Regio-S-Bahn in Basel) wurden erst durch INTERREG-Gelder ermöglicht.

Eines der interessantesten Projekte einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist das "dezentrale Güterverkehrskonzept" im Dreiländereck, das man als integriert bis strukturpolitisch einstufen kann.⁵² Dieses Projekt beinhaltet eine logistische Vernetzung der zahlreichen Umschlagsplätze zwischen den einzelnen Verkehrsträgern im Großraum Basel und ihre Modernisierung. Die Hauptelemente dieses Projektes sind der Aufbau eines neuen Güterbahnhofes der DB und die Gründung eines "Logistischen Dienstleistungszentrums", an dem neben den Bahnen die Rheinhafengesellschaft, mehrere örtliche und überregionalen Speditionen sowie die Stadt Weil am Rhein beteiligt sind. Die Baukosten für die Modernisierung des neuen Rangierbahnhofes der DB werden auf ca. 100 Millionen DM in den nächsten 15 Jahren (bis 2010) angesetzt. Bereits 1988 wurde das gemeinsame Projekt der DB und der SBB zur "Verbesserung des grenzüberschreitenden Güterverkehrs" eingeleitet, das eine Rationalisierung der Umschlagsaktivitäten vorsieht. Dabei wurde der Rangierbahnhof auf deutscher Seite aufgegeben. Die Investitionskosten werden durch den Verkauf der dadurch freiwerdenden Flächen getragen. Eine Teilfinanzierung findet auch durch öffentliche Träger statt. Weitere wichtige Träger dieses Kooperationsprojektes sind die drei nationalen Rheinhäfen. Das Projekt ist zwar nicht primär umweltpolitisch motiviert, die Modernisierung und Vernetzung der Umschlagstechnologien haben aber eine strukturpolitische Wirkung, weil sie die Attraktivität der umweltfreundlichen Verkehrsträger Bahn und Schiene steigern. Das Projekt hatte wichtige Erfolgsbedingungen:

- es bestand ein hoher Problemdruck, insbesondere wegen der restriktiven Schweizer Transitpolitik, die eine Verlagerung des Transitverkehrs auf die Schiene erforderlich macht;
- es handelt sich um ein Plussummenspiel, weil die grenzüberschreitende Kooperation einer kostensenkenden Rationalisierung dient, die wiederum erhebliche Finanzierungsspielräume eröffnet,
- es existiert eine "glückliche Konstellation" für komplexen Tauschgeschäfte, die die Verteilung der Rationalisierungsgewinne lösen können,

⁵¹ Da dieser Projekttypus einerseits strukturpolitisch interessant ist, auf der Tagesordnung steht, konsensfähig ist und dennoch auf Realisierungsschwierigkeiten stößt, soll er im Rahmen der "Prozessanalysen" weiter vertieft betrachtet werden.

⁵² "Im Güterfernverkehr schlägt die Bundesbahn neue Wege ein"; BZ vom 13.12.1988: 9; "Dezentrales Güterverkehrszentrum für das Dreiländereck im Raum Weil am Rhein", WiS 9/1992: 98-100; "DB macht Platz für Messe Basel", Dreilandzeitung vom 9.12.1993; "Die Bahn will ihr altes Gelände an die Messe verkaufen", BZ vom 14.1.1994; "Planungsgesellschaft steht vor der Gründung", in BZ (Weil am Rhein) vom 30.10.1993.

- der Verkauf großer Grundstücke in einer außerordentlichen Gunstlage eröffnet erhebliche finanzielle Spielräume.

Damit wird ein Kapazitätsproblem, das der unzureichenden Finanzmittel gelöst, das bei anderen Verkehrsprojekten noch nicht bewältigt werden konnte.

Als Besonderheit der Oberrheinregion kann der relativ starke Bürgerprotest gewertet werden. Er kann eine gewisse strukturpolitische Erfolgsbilanz vorweisen. Auf der deutschen Seite wurden die großen Projekte aufgegeben, gegen die sich der Protest wandte: insbesondere die Sondermüllverbrennungsanlage in Kehl und die Planungen für Atomkraftwerke in Breisach und Wyhl. Der Bürgerprotest hat zudem dazu beigetragen, daß das "industrialistische Leitbild", das auch für Südbaden noch Anfang der siebziger Jahre prägend war (vgl. Schleicher-Tappeser u.a. 1992; Prognos 1986; Mossmann 1975: 132), aufgegeben bzw. modifiziert wurde.⁵³ Erfolgreich war der Widerstand gegen das Atomkraftwerk Kaiseraugst in der Schweiz. Der Bau von weiteren grenznahen Atomanlagen konnte jedoch nicht verhindert werden. Die Erfolge in Frankreich sind noch bescheidener. Vereinzelt konnten auch dort Anlagen verhindert werden (z.B. Bleichemiewerk Marckolsheim), zum Teil kam es auch zu Vergleichslösungen (z.B. Zitronensäurefabrik Marckolsheim), in denen Flächen-nutzungsbeschränkungen ausgehandelt werden konnten; im Sinne einer grundlegenden Revision von Entwicklungsstrategien und der Aufgabe weiterer Projekte, war der Protest jedoch nicht erfolgreich.

Die zahlreichen Proteste und Klagen waren dennoch nicht ohne Wirkung. Sie bewirkten zwar nicht das, was die Akteure beabsichtigten, sie hatten jedoch deutlich sichtbare Auswirkungen auf die elsässische Umweltpolitik und vor allem auf die Umweltschutzmaßnahmen elsässischer Industriebetriebe.

Nach vereinzelt Aussagen von Interviewpartnern hat die Konflikträchtigkeit der französischen Industrieansiedlungspolitik zu Veränderungen auf einer niedrigeren Stufe beigetragen. Emissionsbeschränkende Umrüstungen von Altanlagen werden durchgeführt,⁵⁴ Genehmigungsverfahren verlaufen mit einer sorgfältigeren Konsultation der deutschen Seite (so bei der Umrüstung der Straßburger Hausmüllverbrennungs-anlage), Neuanlagen müssen für französische Verhältnisse relativ strenge Umweltauflagen erfüllen. Das neue Entwicklungsleitbild "Alsace 2005" erwähnt zudem an mehreren Stellen, daß in Zukunft ein selektiverer Ansatz bei der Ansiedlung neuer Industrien notwendig sei (Cabinet TEN 1991:87), der u.a. auch mehr auf die Umweltfolgen achte. Dabei wird auch auf die "öffentliche Meinung" hingewiesen (ebda.: 84). Das Sonderheft der Zeitschrift "Environnement" zum Elsaß (Decision Environnement No. 18, vom September 1993) dokumentiert die in den letzten Jahren erheblich angestiegenen Investitionsbemühungen der elsässischen Grundstoff-, Papier- und Chemieindustrien. Der Chemiefaserhersteller Rhone-Poulenc hat in den letzten 20 Jahren seine SO₂-Emissionen um 96% reduziert, die NO_x-Emissionen sollen durch ein Reduktionsprogramm bis 1997 halbiert werden (Decision Environnement 1993:19). Sie

⁵³ "Region südlicher Oberrhein von der kontroversen Diskussion zu neuem Selbstbewußtsein", Der Gemeinderat 10/1980, S. 13-16

⁵⁴ Nach dem Unfall von Sandoz haben sich die Umweltinvestitionen von Rhone-Poulenc Chalampé innerhalb von drei Jahren verdreifacht. WACKERMANN 1988 sieht durchaus auch einen Richtungswandel der Industrialisierungsstrategie im Elsaß als Folge der Proteste (Wackermann 1988: 251).

liegen damit erheblich unter den Grenzwerten der europäischen Union. Die jährlichen Umweltinvestitionen des nationalen Konzerns haben sich nach dem Unfall von Sandoz im Jahre 1986 bis 1991 von 300 auf 864 Mill. Francs fast verdreifacht (Rhone-Poulenc: Rapport Environnement 1992: 8). Die Aluminiumfirma Pechiney Rhenalu investiert derzeit in eine Aluminiumrecyclinganlage, die den Einsatz von wiederverwerteten Aluminium für Verpackungsmaterialien erheblich erhöht. Mehrere Industrien beteiligen sich aktiv am Rheinaktionsprogramm. Die heftig umstrittene Straßburger Papierfabrik Stracel hat die Emissionen chlororganischer Stoffe in den Rhein auf ein Achtel der Werte von 1990 dadurch vermindert, daß der Betrieb von der Chlor- auf die Sauerstoffbleiche umgestiegen ist. Sie hat zudem ein Programm zur Verminderung von Lärm- und Geruchsbelästigungen aufgestellt und verstärkt nun die Verwertung von Altpapier.⁵⁵ Die umstrittene Flachglasfabrik in Hombourg soll mit Filteranlagen ausgestattet werden, die die NO_x-Emissionen weit unter die deutschen Grenzwerte bringt.⁵⁶ Die Liste solcher Beispiele ließe sich verlängern. Sie erlaubt zwar keinen synoptischen und systematischen Vergleich zum Verhalten ähnlicher Industrien in anderen Regionen Frankreichs, dennoch dürfte die Annahme einer umweltpolitischen Vorreiterrolle des Elsaß in Frankreich realistisch sein. Viele der betrieblichen Maßnahmen gehen über das, was das französische oder europäische Umweltrecht einfordert (hierzu: Bennett 1991) hinaus. Dies ist einerseits auf das relativ starke Gewicht der GRÜNEN im Elsaß zurückzuführen, die in Regionalwahlen über 20% gewinnen konnten, zum Teil auch auf den "sehr starken umweltpolitischen Druck der Deutschen".⁵⁷

Die ökologische Bewertung der Zusammenarbeit läßt sich damit folgendermaßen zusammenfassen:

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit - sofern sie von der staatlichen subnationalen Ebene - befindet, befindet sich noch in den Frühphasen der Projektfindung. Sie verläßt sich weitgehend auf allgemeine Verfahrensinstrumente und konzentriert sich auf wissenschaftliche Grundlagenforschung und handlungsorientierte Untersuchungen. Die Programmbildung im Sinne einer gemeinsamen Leistungserstellung und von gemeinsamen Aktionen zur Verminderung von Schadstoffen wird bisher vernachlässigt. Hingegen kann man den diskutierten Vorhaben eine wachsende Wirkungstiefe bescheinigen, insbesondere im Hinblick auf den schienengebundenen Nahverkehr und die Freiraumplanung.

Als umweltpolitischer Katalysator muß die Ökologiebewegung in der Region bezeichnet werden. Sie konnte nicht nur zahlreiche umweltschädliche Vorhaben verhindern, ihre Probleme thematisieren, sondern ihr politischer Druck hat sicher auch dazu beigetragen, daß die elsässische Industrie (auch ohne direkte staatliche Auflagen) in Frankreich eine herausragende Position im Umweltschutz einnimmt.

Die Kommunen, Landkreise und Regionalverbände weisen einige Aktivitäten auf, die ebenfalls eine große ökologische Wirkungstiefe haben, jedoch nur eine beschränkte Reichweite. Sie können die Defizite der subnationalen Ebene damit umweltpolitisch nicht kompensieren.

⁵⁵ "Papierfabrik will sauberer werden", BZ vom 22.6.1994.

⁵⁶ "Vereinbarung nach dem Glasschock", Dreilandzeitung vom 16.6.1994.

⁵⁷ So Jaques Ibert, Direktor von DRIRE (der Direction régionale pour L'industrie et l'environnement): "Nous sommes soumis à des pressions très fortes des Allemands sur l'environnement", Décision Environnement Alsace, 1993, S. 10

3.3.4 Bewertung des Kooperationsniveaus

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Umweltschutz weist eine polarisierte Struktur auf. Auf der einen Seite ist die Anteil der gemeinsamen Projekte, die ein gemeinsames Handeln beinhalten, relativ hoch (45%). Auf der anderen Seite spielen aber auch Proteste und Klagen in der Region eine sehr wichtige Rolle - was weniger die zwischenstaatlichen Beziehungen als vielmehr die Beziehungen zwischen gesellschaftlichen Gruppen und Exekutiven betrifft.

45% aller untersuchten Projekte sind Projekte, die ein gemeinsames Handeln beinhalten. Solche Projekte reichen vom Aufbau eines gemeinsamen Instituts zur Erforschung des integrierten Landbaus, bis zu gemeinsamen Kartierungen und Modellierungen im Bereich des Grundwassers und der Luft. Die grenzüberschreitende Kooperation scheint damit relativ weit fortgeschritten zu sein. Niedrigere Stufen der Kooperation, wie Information, Konsultation und Koordination spielen eine geringere Rolle.

Kooperationstyp	absolut	in Prozent
Information	5	8
Konsultation	5	8
Koordination	7	12
Gemeinsames Handeln	27	45
Protest	12	20
Klage	4	7
Summe	60	100

Tabelle 15 Kooperationstyp am Oberrhein (Quelle: EURES 1994)

Ein Großteil dieser Programme bezieht sich auf die Wissensbeschaffung. Dies muß als eine notwendige Form der Konsensbeschaffung in der Region aufgefaßt werden. Wegen der großen nationalen Unterschiede stößt unmittelbares gemeinsames Handeln im Sinne einer gemeinsamen ordnungspolitischen Strategie oder einer gemeinsamen Leistungserstellung auf zu große Barrieren. Aus diesem Grunde müssen - selbst bei offensichtlichem Handlungsbedarf - ausführliche Studien vorgelagert werden, von denen ein wissenschaftlich fundierter Konsens für einen bestimmten Handlungsbedarf erwartet werden kann. Es ist jedoch nicht sicher, ob die Forschungsprojekte tatsächlich auch in gemeinsame Aktivitäten münden. Bisher gibt es kaum realisierte Projekte, bei denen es um eine gemeinsame Leistungserstellung geht. Eine andere in der Region verbreitete Methode der "konfliktvermeidenden Zusammenarbeit" sind die verschiedenen Abkommen zur gegenseitigen Information von 1984⁵⁸ und Konsultation (in Vorbereitung) bei umweltrelevanten Projekten. Diese versuchen, das Konfliktniveau

⁵⁸ Empfehlung zur gegenseitigen Unterrichtung über Planungs- und Umweltschutzvorhaben im Zuständigkeitsbereich der Deutsch-Französisch-Schweizerischen Regierungskommission für nachbarschaftliche Fragen; Informationsdokument des Council of Europe, vom 7.2.1985

konkreter Projekte dadurch zu senken, daß man sich auf allgemeine Verfahren der Information und Konsultation einigt. Mit dieser Verallgemeinerung wird den Themen der politische Konfliktstoff der Einzelfälle genommen. Die staatlichen Verwaltungen machen damit die Probleme bearbeitbar.⁵⁹

Einer der wenigen Bereiche einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die auch zu einer substantiellen Verminderung bzw. Verlagerung von Schadstofffrachten führten, ist die internationale Kooperation zur Verminderung der Rheinverschmutzung (Blatter 1994b). Im Rahmen der IKSR konnte man sich für eine Reihe von Schadstoffen auf eine substantielle Verminderung einigen. In diesem Rahmen wurden auch die Rückhaltmaßnahmen für die elsässischen Kaliminen getroffen worden. Diese sind erst nach großen Verzögerungen sowie beträchtlichem politischen und rechtlichen Druck der Untertanler und durch ihre Bereitschaft zur finanziellen Beteiligung an den Kosten zustande gekommen.

Die andere Ebene der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist der Konflikt zwischen nicht-staatlichen und staatlichen Stellen um verschiedene umweltgefährdende Projekte und damit um das Entwicklungsleitbild für die Region. Das "Dreyeckland" gilt als eine der "Wiegen" der europäischen Umweltbewegung. Dies geht auf eine zwei Jahrzehnte alte grenzüberschreitende Widerstandskultur gegen umweltgefährdende Großprojekte zurück. 27% aller Einzelfälle sind Ausdruck der zahlreichen Proteste und Klagen in der Region (vgl. Tabelle 15). Die Themenpalette ist weit: Proteste gegen Atomanlagen, neue gentechnische Produktionsanlagen, Chemie- und Grundstoffindustrien, Müllverbrennungsanlagen, Altanlagen ohne oder mit unzureichenden Umweltschutzvorkehrungen, sowie gegen Verkehrsprojekte. Bei diesen Konflikten geht es vor allem um eine sehr große Wirkungstiefe der Umweltpolitik. Es werden grundlegende Technologien oder Entwicklungsstrategien vor allem der staatlichen Akteure in Frage gestellt. Diese Wirkungstiefe der angesprochenen Themen erklärt auch die Konfliktintensität. Es handelt sich vordergründig oft um Nullsummenspiele, die nur eine Verlierer- oder eine Siegerseite kennen.

Die Hauptkonfliktlinie verläuft dabei weniger zwischen den Staaten als vielmehr zwischen den grenzüberschreitend zusammenarbeitenden Bürgerinitiativen und den jeweiligen Entscheidungsträgern in einem Land. Viele der Konflikte werden dabei nicht nur auf einer niedrigen Eskalationsstufe - mit Mitteln wie Öffentlichkeitsarbeit und Protestschreiben - ausgetragen, sondern auch auf höheren etwa mit dem Einlegen von Rechtsmitteln, mit Klagen (vier Fälle) und mit Demonstrationen. In den siebziger Jahren eskalierten die Konflikte bis hin zu Bauplatzbesetzungen und direkten Konfrontationen mit der Staatsgewalt (vgl. Rucht 1980; Mossman 1975).

Da allerdings in den letzten Jahren vor allem französische Entscheidungsträger auf der "Anklagebank" sitzen und sich auf der deutschen Seite vor allem die Kommunen und die interkommunalen Zusammenschlüsse ebenfalls gegen die Projekte wenden, gewinnen die Konflikte zum Teil auch einen nationalen Charakter. Eine der wenigen Ausnahmen, bei denen sich tatsächlich auch die staatliche Ebene in einem grenzüberschreitenden Konflikt um Anlagen präsent geworden ist, ist die Flachglasfabrik Hombourg. Dies liegt v.a. daran, daß ein lokaler deutscher Politiker, der sich vor Ort gegen die Flachglasfabrik engagiert hat, gleichzeitig Staatssekretär des baden-württembergischen Umweltministeriums ist. Ansonsten wurden diese Konflikte "offiziell" nicht direkt thematisiert. In der Oberrheinkonferenz gab es keine Auseinandersetzun-

⁵⁹ Dies entspricht genau der Logik des Katastrophenparadoxes, wie es PRITTWITZ 1990 und 1993 entwickelt hat.

gen um das Atomkraftwerk in Fessenheim, die Endlagersuche der NAGRA oder die Flachglasfabrik Hombourg. Thematisiert wurden diese anlagenbezogenen Konflikte allenfalls indirekt im Rahmen allgemeinerer Themen, wie der grenzüberschreitenden Umweltverträglichkeitsprüfung, der Notwendigkeit einer gemeinsamen Raumplanung oder der frühzeitigen Information über Anlagen.

Diese Form der "Dethematisierung" der Konflikte um gefährliche Anlagen durch die staatliche Seite ist verständlich. Die Verteilung von wahrgenommenen Kosten und Nutzen eines Verzichts (z.B. von Fessenheim) ist zu ungleich. Die Konflikte werden von den Akteuren als "Nullsummenspiel" betrachtet, bei denen der ökologische Gewinn der einen mit dem ökonomischen Verlusten der anderen Seite gleichzusetzen ist. Eine erfolgsorientierte Thematisierung solcher Konflikte ist aber extrem voraussetzungsvoll. Der subnationalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Umweltschutz fehlen jedoch sowohl die personellen und finanziellen Ressourcen als auch starke einigungsfördernde Institutionen, mit denen sich tatsächlich auch grundlegende Konflikte bearbeiten ließen. Es kann auch kaum zu umfangreichen "Tauschgeschäften" und "Kompensationslösungen" kommen, um zumindest effiziente Kooperationslösungen zu erreichen. Die grenzüberschreitende Umweltpolitik hat in der Hierarchie der Politikbereiche einen zu geringen Stellenwert, um nachrangige Politikbereiche als Manövriermasse in einem politischen Tauschgeschäft (wenn du auf diese Anlage verzichtest, verzichten wir auf jenes Projekt) benutzen zu können.

Ein aktuelles Beispiel hierfür ist z.B. die Diskussion um den in Baden für innerdeutsche Flüge geplanten Regionalflughafen Söllingen. Dieser stieß auf deutliche Proteste der Elsässer, die eine Konkurrenz für den Straßburger Flughafen fürchten. Ein anderer weniger bedeutsamer Regionalflughafen ist im südbadischen Lahr geplant. An dem Ausbau des ehemaligen Flughafens haben jedoch sowohl die Landesregierung als auch lokale Akteure in Baden ein vehementes Interesse. Die Landesregierung finanziert die Modernisierung der ehemaligen Militärflughäfen in Söllingen und Lahr mit 32,5 Mill. DM für die ersten Bauphasen.⁶⁰ Es sind zwar verschiedentlich Versuche gestartet worden, über eine Verhandlungslösung eine gemeinsamen Nutzung des Straßburger Flughafens und seine verbesserte Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr zu erreichen. Die Akteure werfen sich jedoch gegenseitig Halbherzigkeit bei der Suche nach einer effizienten Kooperationslösung vor.

Ein anderes Kompensationsgeschäft hat noch gewisse Chancen. Im südbadischen Bremgarten wird derzeit die Umnutzung eines ehemaligen Militärgeländes zu einem Industriegebiet vorbereitet. Der Wunsch des Département Haut-Rhin, an der Entwicklung des Industriegebiets Bremgarten beteiligt zu werden, wurde von den beteiligten badischen Gemeinden zunächst wegen juristischer Bedenken abgewiesen. Gleichzeitig protestierten zum Teil dieselben Gemeinden gegen die Flachglasfabrik Hombourg auf elsässischer Seite.⁶¹ Nachdem dies öffentlich geworden ist, wurde mittlerweile ein Kooperationsangebot an die elsässische Wirtschaftsförderung gemacht.

3.3.5 Gesamtbewertung

Die grenzüberschreitende Interaktion in umweltrelevanten Bereichen ist am Oberrhein sehr intensiv. Allerdings ist diese Intensität nicht nur durch positive Kooperation v.a. in

⁶⁰ "Landesregierung fördert Regionalflughäfen", in: Staatsanzeiger v. 16.4. 1994.

⁶¹ "Wo kein Wille ist, ist auch kein Weg"; BZ vom 9.4.1994, S. 7

der Form des gemeinsamen Handelns, sondern auch durch viele Proteste und Klagen gekennzeichnet.

Die polarisierte Struktur zwischen der staatlichen Zusammenarbeit, die dem Primat der Konfliktvermeidung folgt und daher vor allem eine Kooperation mit "weichen", konsensorientierten Instrumenten vorzieht und den Themen der grenzüberschreitenden Ökologiebewegung läßt sich auch an Tabelle 11, Tabelle 13, Tabelle 16 ablesen.

	Informa- tion	Konsulta- tion	Koordi- nation	Gemein- sames Handeln	Pro- test
Symptombe- kämpfung	2	--	--	3	--
Verteilungspolitik	--	1	--	3	2
End-of-pipe- Technologie	2	1	5	4	2
Integrierter Um- weltschutz	--	--	--	7	--
Strukturelle Ökologisierung	1	--	1	9	10

Tabelle 16 Bewertungsprofil der grenzüberschreitenden Umweltpolitik (Quelle: EURES 1994)

Berücksichtigt man, daß die meisten der neun Projekte, die ein gemeinsames Handeln für eine strukturelle Ökologisierung beinhalten, entweder Projekte des interkommunalen Informationsaustauschs bzw. eines interkommunalen Demonstrationseffektes sind oder aber noch nicht alle Hürden einer Projektinitiierung überstanden haben, dann kann man die polarisierte Struktur feststellen: Der staatlichen Zusammenarbeit geht es insgesamt um eine niedrigere Wirkungstiefe als dem ökologischen Protest. Der ökologische Protest wirkt damit in die Richtung einer "Vertiefung" der grenzüberschreitenden Umweltpolitik.

Der theoretische Analyserahmen konnte für eine "positive" Wirkung dieses Protestes noch keine Kategorie entwickeln. Es handelt sich dabei weder um "gemeinsames Handeln" noch um "Kooperation"; es ist wohl eher eine der "nichtintendierten Handlungsfolgen" (Rolke 1987: 449), die Umweltgruppen manchmal erzeugen. Verbesserter Umweltschutz kann auch Ergebnis der ungeplanten und chaotischen gesellschaftlichen Auseinandersetzungen und Konflikte sein. Die Ökologiebewegung der Region kann es als Teilerfolg ihrer Proteste verbuchen, daß sich der technische Umweltschutz im Elsaß über das nationale Niveau hinaus entwickelt hat. Sicher hat zu diesem Teilerfolg das für Ausländer offene Klagerecht in Frankreich beigetragen, mit dessen Hilfe der politische Druck der ausländischen Nachbarn intensiviert werden konnte. Der hohe Politisierungsgrad des Umweltthemas in der Region hat weiterhin sicher zu den verschiedenen staatlichen Aktivitäten in Richtung grenzüberschreitender Information, Konsultation und Umweltverträglichkeitsprüfungen beigetragen. Verbesserter grenzüberschreitender Umweltschutz muß also nicht notwendigerweise

mit mehr staatlicher Zusammenarbeit einhergehen, sondern manchmal erfolgt er auch ohne diese.

3.4 Analyse und Erklärung

Die Faktoren der grenzüberschreitenden Umweltpolitik lassen sich zu den folgenden Gruppen zusammenfassen, durch deren Zusammenwirken das Kooperationsergebnis bestimmt wird (vgl. Scherer/ Blatter/ Hey 1994: 53):

- Wille und Möglichkeiten der einzelnen Teilregionen
- Konstellationen zwischen den Teilregionen
- Allgemeines Interaktionssystem
- Institutionengeflecht
- Binnenorganisatorische Faktoren

Mit Hilfe dieser Faktoren kann sowohl der Input der grenzüberschreitenden Umweltpolitik als auch dessen Output analysiert werden. Auch ist es möglich, die entscheidenden Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche grenzüberschreitende Umweltpolitik zu identifizieren. Auf der ersten Stufe ist der Wille und die Möglichkeiten der einzelnen Teilregionen zur Lösung von Umweltproblemen zu analysieren. Der Wille zur Problemlösung wird dabei durch das spezifische Interesse bezüglich eines Problems und durch die Problemwahrnehmung bestimmt. Die Möglichkeiten der einzelnen Teilregionen sind dabei abhängig von den jeweiligen Problemlösungskapazitäten. Entscheidend für die Analyse der grenzüberschreitenden Umweltpolitik ist nun nicht die Ausprägung der Faktoren innerhalb der einzelnen Teilregionen, sondern die Konstellation zwischen den Teilregionen bezüglich dieser Faktoren. Als analytisch nächsten Schritt wird das Interaktionssystem zwischen den Teilregionen beleuchtet, wobei zwischen dem allgemeinen Interaktionssystem und dem themenspezifischen Institutionengeflecht unterschieden werden muß. Durch das allgemeine Interaktionsgeflecht kann die gegenseitige Abhängigkeit und vor allem die Stabilität der einzelnen Kooperationsbeziehungen charakterisiert werden. Im Mittelpunkt der Analyse der grenzüberschreitenden Umweltpolitik steht aber die Bewertung des themenspezifischen Institutionengeflechtes sowie der Binnenorganisation der mit dem umweltrelevanten Handlungsfeld befaßten grenzüberschreitenden Institutionen. Es wird dabei davon ausgegangen, daß diese institutionellen Faktoren einen nicht unwesentlichen Einfluß auf den Erfolg der grenzüberschreitenden Umweltpolitik haben (vgl. Scherer/ Blatter/ Hey 1994:54).

3.4.1 Konstellation von Wille und Möglichkeiten

Der Oberrhein zeichnet sich durch sehr große Strukturunterschiede zwischen den einzelnen Teilregionen aus. Es gibt sehr unterschiedliche Nutzungsansprüche an das Naturpotential und asymmetrische ökologische Belastungsverteilungen, es gibt ein erhebliches Gefälle hinsichtlich der nationalen Umweltpolitik, das sich auch auf die Prioritätensetzung in den drei Teilregionen auswirkt. Auch das Kapazitätsgefälle ist groß und kann nur zum Teil durch externe Finanzierung zwischen drei Teilregionen aufgefangen werden. Dem stehen ein relativ großer ökologischer Problemdruck und eine große Erwartungshaltung gegenüber.

Ausgangspunkt für die Schwierigkeiten einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind die nicht miteinander vereinbaren Industrialisierungs- und Entwicklungsstrategien auf den beiden Seiten des Rheines. Auf der deutschen Seite sind Versuche, die Grundlagen für eine energieintensive Industrialisierung am Oberrhein zu schaffen, bereits im Ansatz am heftigen Widerstand der Bevölkerung gescheitert. Seitdem das Projekt aufgegeben wurde, ein Atomkraftwerk in Wyhl zu bauen, setzt die Wirtschaftspolitik in Südbaden vor allem auf die Weiterentwicklung des vorhandenen mittelständischen Gewerbes und nicht auf energieintensive oder umweltbelastende Schwerindustrien (vgl. dazu Prognos 1986). Das Elsaß verfolgt hingegen seit der Nachkriegszeit über den Aufbau einer energie- und umweltintensiven Industrie entlang des Rheines eine nachholende Industrialisierungsstrategie. Diese grundlegend unterschiedlichen ökonomischen Strukturen haben zu strukturell nicht überbrückbaren Konflikten in der Region geführt. Das Elsaß ist hierbei hinsichtlich der industriellen Luftschadstoffe und der Abwässer als Schadstoffexporteur zu bezeichnen. Es entstehen grundlegende Nutzungskonflikte um den Naturraum am Oberrhein. Für die französische Industriepolitik ist der Rhein Transportweg, Energieträger, Kühlwasser und Emissionsmedium, die Rheinauen billiges Industrieland und die Luft am Rhein Aufnahmemedium für verschiedene Luftschadstoffe gewesen. Für die deutsche Seite zählt hingegen die schöne Naturlandschaft, die saubere Luft und der potentielle Erholungswert als wichtiger Standortfaktor für qualifikationsintensives und reproduktionsbezogenes Gewerbe (Tourismus, Gesundheitssektor).

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Baden-Württemberg und dem Elsaß ist wesentlich konfliktreicher als die zwischen der Nordwestschweiz und Baden-Württemberg bzw. zwischen der Schweiz und Frankreich.

Dies liegt an unterschiedlichen Konstellationen. Die deutsch-schweizerische "Harmonie" basiert auf einer ähnlichen umweltpolitischen Prioritätensetzung, die Schweizerisch-französische auf einem umweltpolitischen Entwicklungsgefälle, das zur Problemauslagerung von der Schweiz nach Frankreich genutzt wird. Diese ist zwischen Frankreich und Deutschland nicht in dieser Weise möglich, weil das umweltpolitisch weniger engagierte Elsaß als Oberanlieger seine Probleme hinsichtlich industrieller Luftschadstoffe auf Deutschland abwälzt. Man kann diese unterschiedlichen Konstellationen abbilden wie in Tabelle 17.

Länder	Umweltpriorität	Belastungsverlauf	Ergebnis
D - CH	hoch - hoch	symmetrisch	schwache Kooperation
CH - F	hoch - niedrig	Oberanlieger - Unteranlieger	Problemauslagerung
F - D	niedrig - hoch	Oberanlieger - Unteranlieger	Konflikt

Tabelle 17 Harmonie und Konflikt in unterschiedlichen Konstellationen (Quelle: EURES 1994)

Es gibt zwar auch normative Unterschiede zwischen der Schweiz und Deutschland, die auch zu Konflikten bei Industrieansiedlungen (z.B. Papierfabrik Altdruck) geführt

haben, diese sind aber insgesamt weniger heftig ausgetragen worden als die zwischen Frankreich und Deutschland. Die Schweiz hat insgesamt strengere Luftreinhaltewerte und ein strengeres Genehmigungsrecht als Deutschland. Man kann jedoch auch nicht sehr viele Kooperationsprojekte beobachten; die Konstellation wird dennoch als "harmonisch" angesehen.

Relativ konfliktarm sind auch die Schweizerisch-französischen Beziehungen. Dies hat zum einen unpolitische Gründe: die Grenze zwischen den beiden Ländern ist in der Untersuchungsregion relativ kurz. Gerade wegen des umweltpolitischen Gefälles zwischen Basel und dem Südsaß hat sich dort jedoch eine hohe Interessenkongruenz entwickelt. In Basel herrschen einerseits politisch starke Verursacherindustrien, andererseits existiert auch ein relativ strenges Umweltrecht. Strenge Umweltauflagen, beengte Verhältnisse und das Schweizer Stimmvolk veranlassen die Basler Industrie zur Problemverlagerung in das Elsaß, was dort jedoch eher positiv als Wirtschaftsfaktor aufgenommen wird. Ökonomisch gesprochen entspricht dies dem Fall der Allokation nach dem Prinzip relativer Knappheiten. Gleichzeitig haben sich jedoch auch die Bemühungen der Basler Chemieindustrie um die Verminderung von Produktionsrisiken und Emissionen in den Rhein, insbesondere nach dem rufschädigenden Sandoz-Unfall von 1986, erheblich verschärft.

Als zweiter wesentlicher Faktor für den unterschiedlichen "umweltpolitischen Willen" muß der qualitativ unterschiedliche Stand der deutschen und der französischen Umweltpolitik genannt werden. Die französische Umweltpolitik orientiert sich an den Emissions- und Immissionsnormen der europäischen Union. Diese liegen qualitativ unter denen des Bundesimmissionsschutzrechtes (vgl. dazu Bennett 1991). Die unterschiedlichen Standards werden insbesondere bei der Luftinhaltepolitik und bei Emissionen von stationären Anlagen deutlich.⁶² Die französische Seite beruft sich bei der Genehmigung von neuen Anlagen regelmäßig auf das europäische Recht - während die von Schadstoffimporten betroffene deutsche Seite die Einhaltung der deutschen Luftreinhaltewerte beansprucht. Aktuelles Beispiel hierfür ist die Modernisierung der Hausmüllverbrennungsanlage in Straßburg. Diese wird nach der Umrüstung europäische Standards erreichen, nicht jedoch die deutschen Grenzwerte. Aus diesem Grunde hat die Landesregierung dem Landkreis Ortenau untersagt, weiter seinen Hausmüll in der Straßburger Anlage verbrennen zu lassen. Das Müllexportverbot des Landes wird von Umweltverbänden als Erfolg gewertet, von den regionalen Akteuren aber als Rückschritt in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. An diesem Beispiel kommt ein anderer Aspekt der unterschiedlichen nationalen umweltpolitischen Ansätze zum Tragen: die Unterschiede hinsichtlich der Müllentsorgungsphilosophie. In Frankreich dominiert noch ein "verteilungsorientiertes" Denken, das die Müllverbrennung bevorzugt. Eine nicht auf dem modernsten Stand der Technik ausgerichtete Müllverbrennung verlagert Umweltprobleme vom Boden in die Luft. In Deutschland ist die Müllentsorgungsphilosophie eher am Recycling ausgerichtet. Die Verbrennung wird als letztes Mittel vor der Deponierung betrachtet. Die nationalen Unterschiede beim Wasserschutz sind ähnlich, wie sich aus den wiederholten Berichten über ungereinigte Abwässer in den Rhein und insbesondere an dem verspäteten Vollzug der Verminderung der Salzeinleitungen aus den elsässischen Kalminen ablesen läßt. Insgesamt entstehen vor allem dadurch Konflikte, daß sich die

⁶² Den Unterschied in der deutsch-französischen Luftinhaltepolitik betonen auch: Schreiber 1990; Prittwitz 1984; Knöpfel/Weidner 1985; vgl. auch die Aufstellung der Immissionsgrenzwerte in den drei Ländern durch die AG Umweltschutz der Oberrheinkonferenz 1991.

französische Umweltpolitik noch auf dem Stand der Einführung von emissionsbegrenzenden, nachgeschalteten Maßnahmen befindet, während diese in der Bundesrepublik Deutschland in vielen Fällen bereits vollzogen sind und die Umweltpolitik "integrierter" und "strukturpolitischer" wird.

Neben den Unterschieden hinsichtlich des "politischen Willens" müssen auch die Unterschiede hinsichtlich der Möglichkeiten betont werden. Angesichts der Problemdimension und der Konflikthaftigkeit der grenzüberschreitenden Umweltpolitik am Oberrhein besteht einerseits ein erhebliches Gefälle hinsichtlich der personellen und finanziellen Ressourcen der drei nationalen Teilräume, andererseits sind die Kapazitäten für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu gering. Sowohl der Stadtkanton Basel, der eine Doppelfunktion als Kanton und als Großstadt ausfüllen muß, als auch das Elsaß können nur begrenzte Ressourcen für eine grenzüberschreitende Umweltpolitik mobilisieren. Dem gegenüber ist das Land Baden-Württemberg personell und finanziell sehr gut ausgestattet. Einige Beobachtungen können diese These bestätigen:

- Mangels hinreichender politischer Autorität und finanzieller wie personeller Kapazitäten auf der regionalen Ebene spielt bei den meisten substantiellen Kooperationsprojekten die nationale oder internationale Zusammenarbeit eine zentrale Rolle. Der Schutz des Rheines und des Rheinufer ist vor allem von der nationalen Ebene vorangetrieben worden. Das Übergewicht der nationalen Zusammenarbeit kann jedoch auch zu gravierenden Problemabwälzungen führen.
- Die zahlreichen gemeinsamen Vorhaben zwischen den Städten und Gemeinden haben zumeist eine relativ geringe Reichweite, weil sie wegen der beschränkten kommunalen Ressourcen relativ gering dimensioniert sind.
- Wegen der Ressourcenschwäche der französischen Seite spielt die multilaterale oder sogar deutsche Teilfinanzierung eine wichtige Rolle für die Realisierung zahlreicher Projekte. Diese Rolle geht über die einer Katalysatorrolle hinaus, denn oft ermöglicht erst die externe Finanzierung die Realisierung der Projekte. Dabei wird bereits jetzt eine umweltorientierte regionale Solidarität zugunsten des schwächeren Partners praktiziert. Hier spielt die kapazitätsstarke baden-württembergische Landesregierung oft eine Motorenrolle mit der Bereitschaft für finanzielle Vorleistungen.
- Erfolgreiche Projektansätze der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wie z.B. das trinationale Konzept für ein dezentrales Güterverkehrszentrum im Dreiländereck haben durch eine kooperative und effizienzsteigernde Lösung hinreichende Finanzmittel für ein grenzüberschreitendes Projekt erreichen können.

Betrachtet man die administrativen Strukturen auf der Ebene der grenzüberschreitenden Umweltpolitik näher, so muß man deutliche Unterschiede bezüglich der Verwaltungsstrukturen und Kompetenzen feststellen. Die französische regionale Umweltverwaltung besteht einerseits aus einer Vielzahl von Abteilungen mit überschneidenden Kompetenzen, andererseits sind diese verschiedenen Ministerien (insbesondere dem Industrie- und dem Umweltministerium) unterstellt. Ebenso verwirrend erscheint der französischen Seite die Kompetenzverteilung des deutschen Föderalismus und die mit der Politikverflechtung zusammenhängende gleichzeitige Präsenz der verschiedenen Politikebenen bei der Kooperation.

In Deutschland und Frankreich existieren unterschiedliche Raumordnungsverfahren. Während dieses im föderalistischen Deutschland nach dem "Gegenstromprinzip" formuliert wird (vgl. Scherer 1994), hat die Zentralebene in Frankreich wesentlich

größere Interventionsmöglichkeiten. Dies läßt sich verallgemeinern: Die Kompetenzen sind in Deutschland dezentralisierter. Untere Einheiten (Kommunen, Landkreise) haben zwar nicht in jedem Fall größere rechtliche Kompetenzen als die entsprechenden französischen Partner, aber in jedem Fall wesentlich größere finanzielle Kapazitäten. Den französischen Kommunen ist zwar das Recht zur kommunalen Außenpolitik zugestanden, ihnen fehlen jedoch die finanziellen Möglichkeiten der deutschen Partner. Der französische Zentralismus gilt für die deutsche Seite als eine wesentliche, aber zu akzeptierende Hürde für eine effektive Kooperation.

Diesen für eine erfolgreiche grenzüberschreitende Umweltpolitik eher kritisch zu bewertenden Faktoren steht ein relativ hoher ökologischer Erwartungsdruck gegenüber. Die Region gilt grenzüberschreitend als eine der Wiegen der Ökologiebewegung. Der Anteil grüner Stimmen liegt in Südbaden über dem Durchschnitt der baden-württembergischen Stimmen. Auch das Elsaß ist eine der grünen Hochburgen. Anteile von über 20% sind in beiden Teilregionen auf lokaler Ebene zu beobachten. In der Schweiz spielen die Grünen eine vergleichsweise geringere, jedoch immer noch relevante Rolle. Auch auf Seiten der Umweltverbände besteht ein relativ hoher Organisationsgrad in allen drei Teilregionen. Der große Erwartungsdruck spiegelt sich auch in der regelmäßigen und sehr häufigen Medienberichterstattung über grenzüberschreitende Umweltprobleme. Als einzigem Faktor kann man also bei der umweltorientierten Erwartungshaltung in der Region von einer "Symmetrie auf hohem Niveau" sprechen.

3.4.2 Interaktionssystem und Institutionengeflecht

Das bisher in der Oberrheinregion existierende grenzüberschreitende Interaktionssystem läßt sich als ein Netzwerk vielfältiger Institutionen bezeichnen. Kennzeichnend für diese Institutionen ist ihr fachübergreifender, allgemeinpolitischer bzw. repräsentativer Charakter. Dies gilt sowohl für die "staatliche Zusammenarbeit" in der Regierungskommission und der Oberrheinkonferenz als auch für die zahlreichen kommunalen, nichtstaatlichen oder gemischten Zusammenschlüsse (wie z.B. dem Bürgermeistertreffen am Oberrhein oder dem 1994 gegründeten Regiorat, dem Wirtschaftskreise, Städte und Gemeinden, öffentlich rechtliche Körperschaften und Wissenschaftler angehören). Die fachlichen Gremien der Zusammenarbeit, wie die deutsch-französische Umweltministerkonferenz oder die internationale Rheinschutzkommission, spielen hingegen am Oberrhein eine nachrangige Rolle.

Bedeutsamstes Gremium ist die Oberrheinkonferenz. Diese hat fachlich arbeitende Arbeitsgruppen und Unterarbeitsgruppen gebildet, die sich regelmäßig, aber relativ selten treffen. Die Zusammenarbeit in der Oberrheinkonferenz muß als formalisiert betrachtet werden, wobei das doppelte Konsensprinzip (innerhalb der nationalen Delegationen und zwischen den nationalen Delegationen) eine Hürde für die Artikulation von Konflikten darstellt. Die Oberrheinkonferenz ist weiterhin durch eine konfliktvermeidende Minimierung und durch die Beschränkung ihrer Mitglieder auf die subnationale und die nationale Ebene gekennzeichnet. Selbst Kommunen haben lediglich einen Beobachterstatus mit Rederecht. Da auch die Arbeitsgruppen mit Vertretern der Verwaltung besetzt sind, besteht auch auf dieser Ebene eine relativ große formelle Geschlossenheit insbesondere gegenüber Umweltinteressen (bzw. einer ökologisch ausgerichteten Wissenschaft). Die Existenz informeller Netzwerke mit Umweltgruppen unterscheidet sich von Politikfeld zu Politikfeld (in der Fallstudie Nahverkehr konnten solche beobachtet werden; vgl. Pötsch 1994).

Die großen Strukturunterschiede zwischen den nationalen Verwaltungssystemen und die Dimension der Interessenunterschiede bedingen einen hohen Grad an Formalisierung der Kooperation. In der Regel müssen alle zuständigen Kreise auf einer Seite konsultiert und informiert werden, was aufwendige Abstimmungswege erfordert. Dieser hohe Formalisierungsgrad hängt mit der "Verstaatlichung" der Zusammenarbeit zusammen. Die ersten Zusammenschlüsse und grenzüberschreitenden Kontakte in der Nachkriegszeit fanden eher auf einer informellen Ebene durch Bürgermeistertreffen und ähnliches statt. Diese Kontakte waren hinsichtlich der Absprachen flexibler, jedoch nicht rechtsverbindlich.⁶³

Eine informelle Kommunikation wird weiterhin durch die unterschiedliche Ausbildung des Personals erschwert. Verhandlungspartner auf der deutschen Seite sind vor allem Juristen, während auf der französischen Seite Ingenieure äquivalente Positionen innehaben. Dies hängt mit der unterschiedlichen nationalen Rekrutierungspraxis für Beamte zusammen. Die Denk- und Sprachwelten dieser beiden Berufe ist unterschiedlich. Außerdem bestehen wechselseitige Mißverständnisse über den jeweiligen Status dieses Berufsstandes auf der anderen Seite. Ingenieure haben in Frankreich einen mit Juristen in Deutschland vergleichbaren hohen Status.

Der relativ große Formalisierungs- und Institutionalisierungsgrad der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein ist möglicherweise auch eine Folge der großen Strukturunterschiede. Die resultierenden unterschiedlichen Interessenlagen erschweren die auf Interessenharmonie aufbauende informelle Kooperation.

Es gibt zwar viele Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, diese sind jedoch alle zu schwach, um starke Anreize für eine Einigung der Akteure zu bieten. Die Akteure in der Region sind nicht unter einen institutionalisierten Einigungszwang gestellt, wie es z.B. auf europäischer Ebene durch das gemeinsame Ziel einer Vollendung des freien Binnenmarktes erfolgte. Ein auch nur vergleichbarer Einigungswillen und Einigungszwang zum Schutze des gemeinsamen Naturerbes ist am Oberrhein nicht gegeben. Auch zuweilen entwickelte standortpolitische Gründe für gemeinsame Konzeptionen haben bisher noch nicht ausgereicht, um starke Institutionen der Zusammenarbeit zu schaffen. Kurz: die "Regimeentwicklung" zum Schutze der gemeinsamen Umwelt am Oberrhein ist - bis auf den internationalen Rheinschutz - unterentwickelt. Es fehlen die allgemeinen Prinzipien, die konkreten Ziele sowie die Verfahren und Umsetzungsinstrumente, die ein "internationales Regime" zum Schutze der Umwelt ausmachen.

Auch eine aktive Umweltaußenpolitik, die unterschiedliche Kosten-Nutzenverteilungen auf der Basis weit gefaßter Kompensationsgeschäfte und anderer Instrumente einer Umweltaußenpolitik ausgleicht, ist kaum entwickelt. Ein Verzicht der Elsässer auf ein Industrieprojekt, das die Standortqualität in Deutschland gefährdet, kann nicht durch "politischen Druck" der Deutschen alleine erreicht werden. Umfassende Verhandlungspakete wären erforderlich, so z.B. der Verzicht auf Investitionsprojekte auf der deutschen Seite, die vitalen französischen Interessen widersprechen. Solche "Paketlösungen" sind vor allem deshalb bisher nicht zustande gekommen, weil der Umweltpolitik faktisch nicht der übergeordnete Stellenwert zukommt, der es ihr erlaubt, andere Themen und Projekte im Rahmen von Tauschgeschäften zur Disposition zu stellen. Weder der geplante Gewerbepark in Bremgarten, noch die beiden geplanten Regionalflughäfen in Baden wurden trotz starker französischer Interessen zum

⁶³ Zur Bedeutung informeller Kontakte und zu den Grenzen formalisierter Beziehungen: Chisholm 1989.

Gegenstand eines Tauschgeschäfts gemacht. Wegen einer mangelnden tatsächlichen Integration der Umweltdimension in andere Politikbereiche degenerierten damit die deutschen Proteste zu "symbolischer Politik", die starke Abwehrreaktionen im Elsaß ausgelöst hat.

Zusammenfassend scheint das große Gewicht "repräsentativer Gremien" am Oberrhein zwar eine wichtige Bedingung für die Bearbeitung konflikträchtiger Probleme zu sein, die nur noch durch "Hochzonen" auf höhere politische Ebenen und nicht mehr auf der technisch-administrativen Ebene bewältigbar sind. Andererseits bestehen am Oberrhein Defizite hinsichtlich einer problemorientierten Kooperation. Diese hat wegen des hohen Formalisierungsgrades der Oberrheinkonferenz nicht die Entfaltungschancen weniger institutionalisierter, aber problemorientierter und offenerer Fachnetzwerke.

3.5 Zusammenfassung

Nach 30 Jahren intensiver grenzüberschreitender Verflechtungen im Umweltbereich muß die Bilanz der Zusammenarbeit ernüchternd ausfallen. Es gibt nur wenige Projekte der kapazitäts- und ressourcenstarken regionalen Akteure, die dem Anspruch einer "Region mit Vorbildcharakter" gerecht werden. Die Zusammenarbeit beschränkt sich weitgehend auf "weiche" Instrumente wie Forschung und Informationsaustausch. Sie ist vorwiegend auf eine Umweltpolitik mittlerer und niedriger Wirkungstiefe ausgerichtet. "Gemeinsames Handeln" beschränkt sich auf relativ konfliktarme Projekte, die schnelle Erfolgchancen versprechen. Projekte größerer Wirkungstiefe und Verbindlichkeit - insbesondere die Projekte zum regionalen Nahverkehr - befinden sich noch im Planungsstadium. Trotz langer Vorlaufzeit konnten sie bisher die Phase der Programmvorabschätzung nicht überschreiten. Diese Ebene der Kooperation wird durch die Lautstärke der grenzüberschreitenden Konfliktthemen übertönt. Entscheidende Akteure für die Thematisierung von ungelösten Umweltproblemen, unsicherer und gefährlicher Risikotechnologien und der Übernutzung des gemeinsamen Naturraums sind die verschiedenen grenzüberschreitenden Netze von Umweltinitiativen und Gruppen. Ihre Anliegen werden bisher von den Verwaltungen eher indirekt aufgegriffen, und zwar in Form allgemeiner Verfahren wie der der "grenzüberschreitenden Umweltverträglichkeitsprüfung". Die Proteste der Umweltbewegung haben zu einer deutlich sichtbaren Verbesserung der betrieblichen und politischen Umweltschutzbemühungen im Elsaß beigetragen. Zwischen Umweltgruppen und der Verwaltung grenzüberschreitender Kooperation bestehen dennoch eine große Distanz und allenfalls formalisierte Kontakte. Es fehlt eine vermittelnde Instanz, wie es z.B. gewählte Politiker und Parteien bilden können. Diese sind in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wenig präsent. Die Dynamik der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein scheint - trotz großer gemeinsamer ökologischer Probleme und interner Verflechtung - stark von äußeren Impulsen auszugehen. Es dürfte kein Zufall sein, daß diese sich parallel zur Vollendung des freien Binnenmarktes erheblich intensiviert hat. Das EU-INTERREG-Programm hat eine wichtige Katalysatorfunktion für die Initiierung vieler gemeinsamer Projekte gespielt. Das europäische Umweltrecht hat einen normativen Mindestrahmen geschaffen, der zumindest für die umweltpolitisch bremsende französische Seite die Referenz darstellt. Für eine "Vorreiterrolle" der Oberrheinregion im grenzüberschreitenden Umweltschutz bestehen strukturelle Hindernisse. Insbesondere die Strukturunterschiede zwischen Frankreich und Deutschland, bzw. dem Elsaß und Südbaden überschatten die

Kooperation. Diese Unterschiede müssen als ein kurzfristig nicht änderbares Faktum angesehen werden. Man muß hierzu folgende Elemente zählen:

- den unterschiedlichen Stand der nationalen Umweltpolitik zwischen Frankreich und Deutschland,
- die unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen und Entwicklungsleitbilder zwischen den beiden Regionen Elsaß und Südbaden,
- das erhebliche Kompetenz-, Personal- und Kapazitätsgefälle zwischen der baden-württembergischen und der elsässischen Verwaltung.

Die Strukturunterschiede zwischen der Schweiz und Deutschland sind geringer, jedoch bilden die begrenzten finanziellen und personellen Ressourcen des Stadtkantons Basel ebenfalls eine wichtige Hürde für eine weitreichende Zusammenarbeit (z.B. im Falle eines Luftreinhalteplans für Basel). Die Kooperation zwischen der Schweiz und Frankreich ist insgesamt relativ harmonisch, da sich die Interessen gegenseitig ergänzen. Dies führt jedoch eher zur Problemverlagerung nach Frankreich als zu einer weitreichenden Umweltpolitik.

Als weitere strukturelle Hürde kann die relative Geschlossenheit und Selektivität der Oberrheinkonferenz betrachtet werden, die eher zur Dethematisierung von Problemen als zu einer kreativen Problemlösung geeignet ist. Diese wird lediglich durch die zahlreichen nichtstaatlichen Institutionen relativiert, in denen oft Vertreter der Oberrheinkonferenz in Personalunion beteiligt sind.

Man muß jedoch auch die Kräfte erwähnen, die in die Richtung einer verstärkten Kooperation wirken: Der ökologische Problemdruck am Oberrhein ist groß. Dies wird von der relativ starken Ökologiebewegung in der Region erfolgreich thematisiert. Es besteht ein hohes Erwartungsniveau. Der gemeinsame politische Druck der elsässischen und deutschen Umweltgruppen hat insbesondere im Elsaß auch ohne formelle Regimebildung zu relativ überdurchschnittlichen Umweltschutzanstrengungen der regionalen Industrie beigetragen. Eine wichtige Katalysatorrolle hat das INTERREG-Programm gespielt, ohne das die kapazitätsschwache französische Seite kaum zu einer Zusammenarbeit bereit gewesen wäre (z.B. Luftreinhalteplan Straßburg, Regio-Tarifverbund Basel, grenzüberschreitendes Freiraumkonzept am Oberrhein). Elemente einer grenzüberschreitenden Solidarität im Umweltschutz lassen sich auch zwischen Kommunen (z.B. Dioxinmessungen durch die Stadt Kehl in Straßburg oder die finanzielle Beteiligung der Untertanen beim Schutz des Rheines durch die Salzfrachten aus den französischen Kaliminen) beobachten. Hier haben das umweltpolitisch relativ interessierte Land Baden-Württemberg und die deutsche Bundesregierung eine positive Rolle gespielt.

Die staatliche Seite versucht das Dilemma zwischen hohem Erwartungsniveau und Problemdruck sowie niedrigen strukturellen Möglichkeiten durch verschiedene Strategien abzuschwächen. Hierzu gehören insbesondere:

- repräsentative Aktionen, die das verbesserte Zusammenwachsen der Region symbolisieren sollen,
- die Entschärfung konkreter Konflikte z.B. durch das Vorantreiben allgemeiner Verfahren der grenzüberschreitenden Konsultation über umweltgefährdende Projekte,
- Nichtthematisierung von Konflikten, die das allgemeine Klima der Zusammenarbeit gefährden könnten, was nicht zu substantiellen Verbesserungen führt,

- eine "weiche konfliktvermeidende" Kooperation vor allem im Rahmen von Studien und Forschungsprogrammen, die weiterreichendes Handeln vorbereiten können, dies aber nicht notwendigerweise tun,
- vermehrte Anstrengungen der mit der staatlichen Ebene unzufriedenen Kommunen, zu grenzüberschreitenden Projekten und Abkommen zu finden.

3.6 Empfehlungen und Perspektiven

Sucht man nach weiterreichenden strategischen Lösungen aus diesem Dilemma, so muß man zwischen zwei grundlegend unterschiedlichen Interessenkonstellationen unterscheiden. Es gibt Konfliktfälle, in denen hinreichend gemeinsame Interessen mobilisiert werden können, um eine gemeinsame Problemlösung zu ermöglichen, und es gibt wesentlich schwerer aushandelbare Konfliktfälle.

Für die erste Kategorie lassen sich folgende Empfehlungen machen:

Problem- und projektbezogene Akteursnetze sollten weiter geöffnet werden: Die Politikwissenschaft beobachtet allgemein die Auflösung des hierarchischen Verhältnisses von "Staat" und "gesellschaftlichen Gruppen" wie z.B. Verbänden. "Öffentliches Handeln" in solchen übergreifenden Netzen ist in einer modernen Gesellschaft deshalb notwendig geworden, weil der Staat alleine nicht ausreichend über die notwendigen Instrumente, Informationen und Konfliktfähigkeit verfügt, um "hierarchisch" zu steuern. Die institutionell und politisch starken Umweltverbände sowie die umweltorientierte Wissenschaft in der Region sollten dabei verstärkt in die Verantwortung einbezogen werden und ihre Problemsicht und ihre Kompetenz in die Diskussionen einbringen können. Einer grenzüberschreitenden und institutionenübergreifenden Koalitionsbildung für ein bestimmtes Anliegen (z.B. die Regio-S-Bahn oder die Wiederaufnahme des Schienenverkehrs zwischen Freiburg und Colmar) sollten mehr Raum gegeben werden.

Die fach- und projektbezogenen Personalkapazitäten für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit sollten aufgestockt werden, um einerseits häufigere Kontakte und andererseits auch die Bearbeitung konfliktsträchtigerer Projekte zu ermöglichen. Dabei bedarf es Lösungen, die insbesondere die finanzmittelschwachen Partner unterstützen.

Die verstärkte Förderung grenzüberschreitender Projekte und Aktivitäten durch ein Budget (z.B. als Kofinanzierung für das INTERREG-Programm) könnte einerseits die vorhandenen Kapazitätsengpässe reduzieren und andererseits zu einer "Politisierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit" beitragen. Dabei sollten die Förderschwerpunkte und Kriterien von den regionalen Parlamenten festgelegt werden können und die Verwendungskompetenz nach dem Subsidiaritätsprinzip auf die geeigneten untersten Ebenen verlagert werden.

Gemeinsame Schulungen für Umweltbeamte und an Umweltproblemen interessierte Bürger aus den drei Ländern (z.B. in der Verwaltungsfachhochschule in Kehl oder aber in Straßburg) sollten das interkulturelle Lernen und die Bildung von persönlichen grenzüberschreitenden Fachnetzwerken weiter stärken. Die bestehenden Ansätze in Kehl sind über den gegenseitigen Wissenstransfer hinaus auszuweiten mit dem Ziel,

durch solche Schulungen und Kontakte innovative an der Lösung von Problemen ausgerichteter Netzwerke bzw. "epistemic communities"⁶⁴ zu schaffen.

Die Lösung grenzüberschreitender Konflikte ist allerdings durch einer Stärkung solcher "informellen, flexiblen und offenen Akteursnetze kaum zu erwarten. Diese funktionieren gut, wenn ein starker Konsens vorhanden ist, sie neigen aber eher zur Dethematisierung, wenn ein Konflikt die produktive Zusammenarbeit stören sollte.

Konfliktthematisierung und Konfliktlösung müssen daher auf der politischen Ebene ansetzen. Repräsentative, generelle und starre Gremien wie die Oberrheinkonferenz scheinen einer Konfliktthematisierung und Konfliktlösung eher abträglich zu sein. Einerseits überwiegt in diesen Gremien das Interesse an einem guten Klima der Zusammenarbeit gegenüber einer Problemlösungsperspektive, andererseits verhindert das doppelte Konsensprinzip weiterreichende Problemdefinitionen. Auch ein Oberrheinparlament, das sich seine Kompetenzen erst erkämpfen müßte und das erhebliche Abgrenzungsprobleme mit den bestehenden Parlamenten erzeugen würde, könnte die problemorientierte, fachlich arbeitende Zusammenarbeit kaum ersetzen.

Aus der Theorie internationaler Politik und insbesondere der Regimetheorie weiß man, daß Konfliktlösung zwischen souveränen Staaten durchaus möglich ist, selbst wenn eine Seite dabei in einem Bereich Zugeständnisse machen muß. Um nur einige Beispiele zu nennen: In der europäischen Umweltpolitik sprechen HÉRITIER u.a. (1994) von einem "regulativen Wettbewerb": Die einzelnen Länder versuchen ihre regulatorischen Ansätze in die EG zu exportieren. So war Großbritannien gezwungen, Teile des deutschen emissionsorientierten Ansatzes zu übernehmen, während entgegen der eher technokratischen deutschen Tradition die Bundesrepublik bestimmte verfahrensrechtliche Instrumente übernommen hat: z.B. das Akteneinsichtsrecht und die Umweltverträglichkeitsprüfung. Teilweise werden Positionen sogar übergeordneten Anliegen geopfert: Trotz einer existentiellen Bedrohung des deutschen Straßengüterverkehrs hat die Bundesregierung der Liberalisierung zugestimmt und damit die eigenen interventionistische Position aufgegeben. Ein Beharren auf dem interventionistischen Ansatz wäre unter dem liberalistischen Regime des freien Binnenmarktes nicht glaubwürdig und auf Dauer nicht durchhaltbar gewesen.

Dies sind Beispiele aus einem Bereich der internationalen Politik, in der sich bereits starke "supranationale" Strukturen, Institutionen und Verfahrensregeln herausgebildet haben, die einen Einigungsdruck auf die Mitgliedstaaten ausüben. Es wäre zu überdenken, ob analoge normative Institutionen nicht auch in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entwickelbar sind. Das gemeinsame Interesse an der langfristigen Erhaltung der ökologischen und ökonomischen Attraktivität des Wirtschaftsraumes am südlichen Oberrhein könnte eine Grundlage hierfür bilden. Die Perspektiven hierfür werden in einem Exkurs näher analysiert.

Auf einer weniger institutionalisierten Ebene könnte eine aktive "Umweltaußenpolitik" die Bildung bestimmter Umweltregime, zum Schutze der Luft, des Grundwassers, des Rheines oder der Naturräume in der Region vorantreiben. Umweltaußenpolitik arbeitet nicht nur mit den weichen Instrumenten von Information, Konsultation und Überzeugung, sondern auch mit weiterreichenden Instrumenten wie

⁶⁴ "Epistemic communities" (Haas/ Adler 1992) sind Gruppen, die ein gemeinsames "Weltbild" sowie gemeinsame, wissenschaftlich fundierte Problemdefinitionen und Lösungsansätze eint. Der dahinter liegende Ansatz sieht gemeinsame Sichtweisen und Glaubenssätze von Akteursnetzen in Wissenschaft, Verwaltung, Politik und Verbänden als bedeutsamer für die Zusammenarbeit an als zugrundeliegende sozio-ökonomisch begründete Interessen.

Solidaritätsangeboten, Kompensationsgeschäften, Politikpaketen und politischem Druck, bei denen Zugeständnisse in einem Bereich durch Zugeständnisse in einem anderen getauscht werden.

Schließlich muß auch der Arenenwechsel als Instrument einer problemorientierten Konfliktbewältigung eingesetzt werden. Ist eine Einigung auf regionaler Ebene nicht möglich, so könnten Versuche auf der Ebene der deutsch-französischen Umweltministerkonferenz oder gar auf der EU-Ebene (z.B. durch Festlegung allgemeiner Verfahren und Prinzipien für die Lösung grenzüberschreitender Umweltprobleme) den regionalen Einigungsdruck erhöhen.

Umweltregime selber haben einen Einigungsdruck - durch die Festlegung gemeinsamer Ziele und Prinzipien, die Formulierung einer gemeinsamen Problemsicht, die Schaffung von Institutionen, von Verfahren der Problemlösung und der Formulierung von Umsetzungsinstrumenten. Eine solche "Regimebildung" mit Auswirkungen auf die Region ist bisher lediglich im Rahmen der Internationalen Konferenz zum Schutze des Rheines erfolgt.

3.6.1 Auf dem Weg zu einem gemeinsamen Leitbild?

Hinsichtlich der strategischen Optionen für eine Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gab es unter den Interviewpartnern drei grundlegende Annahmen:

- die Zusammenarbeit werde sich als Folge zahlreicher konkreter, abgeschlossener Einzelprojekte verbessern,
- die Zusammenarbeit sei ein Folgeprodukt der europäischen Einigung: sie festige sich automatisch mit der Festigung der europäischen Union,
- eine vertiefte Zusammenarbeit erfordere gemeinsame Definitionen des grenzüberschreitenden ökologischen Handlungsbedarfs, der raumordnerischen, wirtschafts-, struktur- und umweltpolitischen Leitbilder, aus denen sich leichter gemeinsame konsensfähige Handlungsfelder erschließen.

Hinsichtlich von Reichweite und Qualität bietet der dritte Ansatz die weitesten Perspektiven. Leitbilder sind zukunfts- und problemorientiert. Nimmt man das "Vorsorgeprinzip" in der Umweltdiskussion ernst, dann erfordert problemangemessenes umweltpolitisches Handeln einen weiten Zeithorizont. Viele Folgen menschlicher Aktivitäten erweisen sich erst in ihrer Langfristedimension als besonders riskant (z.B. Ozonloch, Treibhauseffekt, auch das Waldsterben oder die Gesundheitsfolgen einer Giftstoffanreicherung im menschlichen Körper). Die Langfristperspektive erleichtert auch die Abstraktion von aktuellen (Interessens-)Konflikten. Sie läßt Folgekosten von Veränderungen als weniger dramatisch erscheinen als Sofortmaßnahmen. Sie reduziert damit Verteilungskonflikte und ist konsensförderlich.

Die Annäherung der ökologischen Leitbilder gilt als eines der Ziele der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Umweltschutz.⁶⁵ Sie wird auch von verschiedenen Autoren immer wieder eingefordert (AUCTOR 1991; Bullinger 1982: 113; Kistenmacher 1992). Auch wenn die Themen für ein solches Leitbild wie Landschaftsschutz, Freiraumplanung, Raumordnung, Risikovorbeugung oder die Verminderung der Luftbelastung immer wieder genannt werden (vgl. Dreiländerkongreß Umwelt 1992: 83; AUCTOR 1991: 65), wurde auf die substantielle Formulierung für ein

⁶⁵ So: Oberrheinkonferenz Umwelt 1991; Teufel 1992:260; Pätzold im Interview vom 2.2. 1994.

solches gemeinsames Leitbild bisher verzichtet. Immerhin schlägt AUCTOR in seinem Gutachten für die trinationale Oberrheinkonferenz vor, die Region solle eine Vorreiterrolle im Umweltschutz einnehmen. Es überwiegt die Mängelanalyse. KISTENMACHER (1992) macht auf die Grenzen der regionalen Aufnahmefähigkeit für den Transitverkehr und auf die begrenzten naturräumlichen Spielräume für eine Standortvorsorgepolitik aufmerksam. Trotz dieser Restriktionen werden gemeinsame konzeptionelle Grundlagen bei der Raumordnung vermisst. Eine gemeinsame Raumordnung jenseits eines Informations- und Meinungsaustauschs ist im Entstehen. Zwischen den drei Ländern besteht seit 1989 eine Arbeitsgruppe Raumordnung, deren Ziel die gegenseitige Abstimmung der Raumpläne ist. Mit einer gemeinsamen Freiraumplanung, einer Flächennutzungs- und Gewässergütekartierung im Rheintal wurde bereits begonnen (RVSO 1991:5). Dennoch kann man noch nicht von einem gemeinsamen Entwicklungsleitbild in der Region sprechen.

Der einzige Versuch der Entwicklung der substantiellen Formulierung eines gemeinsamen Leitbildes ist am Rande der Trinationalen Oberrheinkonferenz Wirtschaft von einem französischen Autor (Cohendet 1992) unternommen worden. Er entwickelt zwei Zukunftsszenarien, die er als "Selbstzufriedenheit" und "Vernetzung" charakterisiert. Das erste Szenario ist die passive Fortsetzung aktueller Trends ohne den Versuch, ein gemeinsames Leitbild oder ein kohärentes "Gesamtprojekt" für die Region zu formulieren. Diese aus einer "Selbstzufriedenheit" resultierende Nichtstrategie, die davon ausgeht, der Region gehe es gut, wird zu vermehrten Konflikten innerhalb der Region und zu einer wachsenden externen Fremdbestimmung führen. Der fehlende regionale Zusammenhalt wird zum Standortnachteil. Mangels Gestaltung wird die wirtschaftliche Dynamik schnell an Wachstumsblockaden (z.B. Überlastung durch Transitverkehr, Zersiedelung) führen. Dies könne zu überzogenen ökologischen Selbstbeschränkungstendenzen beitragen. Das Gegenszenario der "Vernetzung" versucht die europäische Zentrallage aktiv zu nutzen. Die Region müsse zum Ort des "immateriellen Austausches" durch eine aktivere Kooperation, die Stärkung von Kommunikation und Logistik in der Region und eine gemeinsame Planung werden. Das Szenario mahnt damit eindringlich die ökonomische Bedeutung einer stärkeren Vernetzung an, reduziert jedoch allzusehr die aktuellen Konflikte auf "voluntaristische Entscheidungen". Das Szenario versucht jedoch in einer durchaus dramatisierenden Weise die negativen Folgen auf die Standortqualität darzustellen, die der Region ohne verbessertes regionales Ressourcenmanagement drohen.

Als substantiellen Anhaltspunkt für den Stand der Leitbilddiskussion kann man die zukunftsorientierten Regionalentwicklungspläne der beiden Regionen analysieren, zwischen denen sich die Hauptkonflikte abspielen. In Deutschland ist dies der für die neunziger Jahre geltende Regionalplan des Regionalverbandes Südlicher Oberrhein (RVSO), in Frankreich das für die nationale Raumordnungsplanung relevante Dokument "Alsace 2005". Beide Dokumente wurden ungefähr zeitgleich erarbeitet und werden ab 1994 für das kommende Jahrzehnt Gültigkeit haben. Sowohl "Alsace 2005" als auch der Regionalentwicklungsplan des RVSO betonen die grenzüberschreitende Dimension und die Notwendigkeit einer gegenseitigen Abstimmung der Aktivitäten und Raumnutzungskonzepte.

Die umweltpolitischen Passagen der Dokumente zeigen einen hohen Grad an Übereinstimmung auf. In beiden Dokumenten wird die ökologische Gefährdung und Sensibilität des Oberrheingraben herausgestellt. Sie betonen den Handlungsbedarf zu den Gebieten, auf denen sich die Region ökologisch als besonders verwundbar erweist: dem Grundwasserschutz und zur Luftreinhaltung. "Alsace 2005" spricht von einer "zunehmenden Verarmung des elsässischen Naturerbes", der RVSO sekundiert

mit der Aussage, daß die Grenzen der Belastbarkeit deutlich überschritten sind. Beide Dokumente erheben ein Anspruchsniveau, das über die herkömmliche nachgeschaltete Umweltpolitik hinausgeht. "Alsace 2005" formuliert explizit das Ziel eines "integrierten Umweltschutzes", d.h. einer Berücksichtigung der Umweltdimension in der regionalen Wirtschafts- und Raumordnungspolitik. Der Umweltschutz soll zum Leitbild für die Weiterentwicklung von "Umweltprodukten" und "Umwelttechnologien" werden. Ökologie gilt also nicht nur als ein limitierender Faktor für die Wirtschaftsentwicklung, sondern vielmehr als positiver Standortfaktor für die Erhöhung der Lebensqualität in der Region. "Alsace 2005" betont, wie der RVSO, daß der "natürliche Reichtum in der Region" begrenzt ist und daß darin auch eine Grenze für die bisherige Wirtschaftsentwicklung liegt. Beide Regionalentwicklungspläne unterscheiden sich damit weniger hinsichtlich der generellen Philosophie einer naturraumorientierten, die ökologische Belastbarkeit der Region berücksichtigenden, integrierten bis strukturpolitisch ausgerichteten Umweltpolitik. Sie unterscheiden sich vielmehr hinsichtlich der Konkretisierung der Zielvorstellungen. Während "Alsace 2005" primär eine allgemeine Entwicklungsphilosophie formuliert, die innerhalb der elsässischen Verwaltung nicht konsensfähig ist, sind die Ziele des Regionalplans am Oberrhein ausdifferenzierter, operationalisierter und konkreter gefaßt. "Alsace 2005" führt eine neue Philosophie in die Diskussion ein, der Regionalplan des RVSO ist hingegen umsetzungsorientierter, damit auch in seiner Konkretheit widersprüchlicher. "Alsace 2005" läuft damit Gefahr, ein Dokument "symbolischer Umweltpolitik" (Weidner 1990) zu bleiben, weil es einen zu radikalen Kurswechsel für die bisherige Industrialisierungsstrategie markieren würde. Viele konkrete Vorschläge, die die regionale Umweltbehörde DRAE (heute: DIREN) entwickelt hat, sind in den weiteren Entwürfen des Planes nicht mehr aufgegriffen worden. Der Regionalplan des RVSO beinhaltet hingegen eine größere Verbindlichkeit. Die vorsichtigen Elemente einer ökologischen Strukturpolitik, die der Regionalplan enthält, lassen sich unter anderem an folgenden Forderungen ablesen:

- "Der Grundwasserschatz der Region ist vor Giftstoffen jeglicher Art zu schützen",
- "Die Ursachen der immissionsbedingten Walderkrankungen sind so schnell wie möglich zu beseitigen",
- ein flächensparender, schonender Umgang mit der Landschaft durch die Vermeidung weiterer Zersiedelung, die Bündelung von Infrastrukturtrassen und die Vermeidung des Baus neuer Infrastrukturen durch eine bessere Kapazitätsauslastung bestehender Infrastrukturen,
- die Extensivierung der Landwirtschaft und eine differenzierte Landschaftsgestaltung durch Büsche, Hecken etc.,
- die Bündelung von Freizeitaktivitäten zum Schutze der Natur,
- die Verbesserung des Grundwasserschutzes durch eine Erweiterung der Grundwassergebiete, eine Verminderung der Flächenversiegelung und die Beschränkung der Grundwasserentnahme,
- dem verbesserten Hochwasserschutz u.a. durch die Reaktivierung der Rheinauen und den Vollzug des "integrierten Rheinprogramms",
- der Vermeidung von Beeinträchtigungen des regionalen und lokalen Klimas sowie der Luftverschmutzung, u.a. durch das Aufstellen von Luftreinhalteplänen,

In der Verkehrspolitik spricht sich der RVSO hingegen für den weiteren Kapazitätsausbau aller Infrastrukturen aus, sowohl der großen, durch die Region führenden europäischen Verbindungen auf Schiene und Straße als auch der Nahverkehrslinien. Zu betonen ist dabei jedoch, daß dem Ausbau des öffentlichen

Regionalverkehrs der Vorrang eingeräumt wird, sowohl gegenüber der Straße als auch gegenüber dem Fernverkehr.

In der Energiepolitik fordert der RVSO die Aufgabe des Atomkraftwerkstandorts Wyhl und bestärkt seine Resolution von 1986 gegen Atomkraftwerke in der Region. Das französische Fessenheim wird dabei jedoch nicht erwähnt. Ziel der regionalen Energiepolitik ist die Verminderung des Energieverbrauchs, die Stärkung dezentraler Energieeffizienzkonzepte und erneuerbarer Energien.

In der Abfallpolitik spricht sich der RVSO gegen die Sondermüllverbrennungsanlage Kehl aus und nennt als oberstes Ziel die Abfallvermeidung. Er spricht sich weiterhin für einen Abfallzweckverband zwischen der Stadt Freiburg und dem Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald aus, die gemeinsam die Müllverbrennung als Beseitigungsstrategie abgelehnt haben und eine biologisch-mechanische Abfallbehandlung vorsehen.

Die Unterschiede der beiden Entwicklungskonzepte kommen noch deutlicher auf der Ebene der wirtschaftspolitischen Strategien zum Tragen. Die Einordnung der jeweiligen Teilregionen in den europäischen Kontext ist dabei noch ähnlich. Grenzüberschreitend wird die Region als Teil der europäischen "Banane" betrachtet, der Hauptentwicklungsachse zwischen London und Mailand. Diese "Zentrallage" soll durch die Anbindung an die großen europäischen Verkehrsnetze ausgebaut werden und als "Trumpfkarte" und "positiver Standortfaktor" genutzt werden. Die Schlußfolgerungen aus dieser gemeinsamen Verortung sind jedoch unterschiedlich. Als Entwicklungsschwerpunkt für die deutsche Seite des Oberrheingebietes sieht der RVSO die "Erhaltung und Schaffung qualitativ hochwertiger Arbeitsplätze" und einer "hochwertigen Erholungslandschaft" vor. Der Plan sieht Expansionschancen vor allem für die Industrien, für die eine intakte Umwelt ein wichtiger Standortfaktor ist: dem Dienstleistungssektor, insbesondere dem Fremdenverkehr, dem Kurwesen, der Gesundheitsvorsorge und der Rehabilitation. Das bereits vorhandene wirtschaftliche Profil der Region mit seiner herausragenden Gewichtung weicher Standortfaktoren soll also verstärkt werden.

Die Akzente sind im Elsaß anders gelagert. "Alsace 2005" ist industrialistischer. Leitbild ist eine Aufholstrategie gegenüber den reicheren deutschen und schweizerischen Nachbarn, sowohl was die Wertschöpfung als auch was den Industrialisierungsgrad angeht (Cabinet TEN 1991: 30). Ziel der elsässischen Industriepolitik ist es, die in den letzten Jahren erheblich gestiegenen Pendlerzahlen ins benachbarte Ausland zu vermindern und damit zu vermeiden, daß es zum "Schlafvorort" für die ausländischen Industriezentren wird. Allerdings wird betont, daß diese Industrialisierungsstrategie "selektiv", aber nicht "zu selektiv" fortgesetzt werden solle. Umweltschädliche Ansiedlungen, Ansiedlungen vom Typ "verlängerter Werkbänke" sollten vermieden werden. Technologie- und qualifikationsintensive Betriebe mit hoher Wertschöpfung und einer regionalen Verankerung, Unternehmen die "Entwicklungsträger" sind, sollen bevorzugt werden. Auch ausländische Direktinvestitionen sollen nach diesen Kriterien selektiver als bisher behandelt werden. Man kann dies als vorsichtige Abkehr von der bisherigen Schwerpunktsetzung auf umweltbelastende Anlagen am Rheinufer interpretieren - das Dokument enthält jedoch auch zahlreiche Passagen, die eher die Kontinuität der Wirtschaftspolitik betonen.⁶⁶

⁶⁶

"Le maintien du niveau de vie des Alsaciens exige la poursuite du développement industriel, en recherchant à la fois la modernisation des entreprises existantes et l'accueil d'activités nouvelles. L'industrie reste le fondement de la richesse des sociétés ... la croissance demeure bien le moyen fondamental du développement ..." (Cabinet Ten 1991: 82).

Aus diesem zusammenfassenden Vergleich der beiden vorhandenen Leitbilder auf französischer und deutscher Seite lassen sich folgende Schlußfolgerungen ziehen:

- Es besteht die Chance einer mittelfristigen Annäherung zwischen den beiden Regionen, da sich ausgehend von "Alsace 2005" offensichtlich ein Leitbildwechsel von einer schwerindustriellen Entwicklungsachse zu einer integrierten Betrachtung von Umwelt- und Wirtschaftsentwicklung vollzieht.
- Die Annäherung wird jedoch kurzfristig kaum spürbar sein, da ein derart fundamentaler Leitbildwandel sich nicht bruchlos und schnell vollzieht, sondern "Alsace 2005" eher den Beginn einer Diskussion im Elsaß markiert.
- Die teilweise Übereinstimmung der Leitbilder sollte für eine mittelfristig angelegte Strategie genutzt werden, Interessen und Kosten-Nutzen-Kalküle in den Teilregionen am Oberrhein neu zu überdenken.

4 Abstract

The results of 30 years of cross-border cooperation in the field of environmental policies in the Upper Rhine region are not very encouraging. Only a few projects realise the aspiration of regional actors to build a "model region". Cooperation is widely limited to "soft" instruments such as research and information exchange. Environmental policies are relatively superficial. The few projects including "common action" aim at rapid success through low cost conflict resolution. More far-reaching projects have not yet been realized but are in the planning stage. Despite long consultation phases, decisions have not yet been taken, especially in the field of regional public transport. Environmental policies are more accurately characterized by a long history of cross-border conflicts rather than cooperative action. Issues such as environmental damage, dangerous technologies and the depletion of natural resources have been raised by environmental organizations. The official response to environmental demands has tended to be indirect, applying "generalized procedures" such as cross-border environmental impact assessments which do not go beyond existing or planned EU environmental legislation. Protest, however, has contributed to above-average environmental efforts by industries in Alsace. Nevertheless, environmental groups are not part of the informal and formal networks of official cross-border cooperation. Intermediate actors between social movements and public administration such as politicians play only a minor role.

Despite serious common problems and a high degree of regional interdependence, the dynamics of regional environmental cooperation is dependent on external factors. It is not by accident that environmental cooperation gained momentum after the completion of the Single European Market and especially after introduction of the INTERREG-Programme. That programme proved an important catalyst in initiating many projects. European environmental law also had a positive impact in areas where it provides for a strong set of norms to be applied on all sides of the frontier.

There are several structural barriers to successful cross-border cooperation in the field of the environment. Structural differences between France and Germany and the two border regions are especially strong. Such differences cannot be overcome in the short run. The major elements are:

- different level and quality of national environmental policies between France and Germany;
- different economic structures and development models in the border regions, which imply contradictory types of the uses of the regional natural potential ;
- differences in administrative competence, staff and financial resources between the regional administrations.

A major gap separates the environmental attitudes in "Südbaden" and "Elsaß". There are fewer structural differences between Switzerland and Germany - however the limited resources of the Canton Basle are a severe constraint to initiation of ambitious cross-border programmes (i.e. international extension of the clean air plan of Basel). Cooperation between Switzerland and France is more harmonious because of complementarity of interests. The export of environmental problems from Switzerland to France is perceived as a relief in Switzerland and as a positive economic factor in

France. This type of cooperation leads to a transfer of environmental problems from Switzerland to France.

One important structural barrier to successful cooperation is the selective and discrete character of the "Upper Rhine Conference", which is better in representative activity than in problem solution. Its structure and decision-making rules are not good preconditions for the flexible and innovative action required in cross-border cooperation.

There are, however, other factors which exert some pressure in the direction of improved cross-border environmental policies. There is a strong environmental push resulting from successful presentation by the relatively strong environmental movement in the region. The level of popular expectations is high. This has led to improvements even without official cooperation and the formation of environmental regimes. There is a certain readiness to work towards regional solidarity, which attempts to overcome the gap in financial capacities. Finally, the INTERREG-Programme has played a positive role in initiating some projects and in overcoming the financial difficulties experienced by the French partners.

The regional administrations are trying to overcome the dilemma posed by a conflict between high expectation levels and low structural capacities through various strategies including:

- representative activities which will symbolize good cooperation,
- conflict reduction by the promotion of generalized procedures,
- lack of consideration of conflicts, which could endanger a good cooperative atmosphere,
- "soft cooperation" in the form of research activities, which might form a basis for consensus and common action,
- self-help by municipalities, to start their own projects of cooperation.

5 Literatur

- Alsace Nature/ Conservatoire des Sites Alsaciens/ WWF-Auen-Institut (1992): Projekt Life. Ein deutsch-französisches Projekt zur hydrologisch-ökologischen Verbesserung der Auen am Oberrhein von Basel bis Karlsruhe für den Zeitraum 1993-1998. Rastatt.
- Arnold-Palussiére, Martine (1983): Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung. Fallstudie für das Rheintal - Elsaß, Pfalz, Baden, Nordwestschweiz. Hannover: Vincentz. (= ARL-Beiträge/ Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 71)
- AUCTOR, Beratergruppe Wirtschaft, Planung, Umwelt (1991): Grenzüberschreitendes Entwicklungskonzept Oberrhein Mitte-Süd. Schlussbericht. Lörrach/ Basel.
- Bader, Dorothee/ May, Helga (1992): EG und Naturschutz. Institutionalisierung, Regelungslage und Verknüpfung zu anderen Politikbereichen. Bonn: Economia Verlag.
- BAK Konjunkturforschung Basel AG (1994): Wirtschaft und Umwelt. Nordwestschweiz. Basel.
- Bennett, Graham (1991): Air Pollution Control in the European Community. Implementation of the EC Directives in the Twelve Member States. London: Graham & Trotman.
- Blatter, Joachim (1994a): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Gewässerschutz am Bodensee. Unter besonderer Berücksichtigung der Bootsproblematik. Freiburg: EURES-Institut für regionale Studien in Europa KG. (= EURES discussion paper dp-37. ISSN 0938- 1805)
- Blatter, Joachim (1994b): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Gewässer- und Auenschutz am Oberrhein. Freiburg: EURES- Institut für regionale Studien in Europa KG. (= EURES discussion paper dp-43. ISSN 0938-1805)
- Brand, Karl-Werner (Hrsg.) (1985): Neue soziale Bewegungen in Westeuropa und den USA. Ein internationaler Vergleich. Frankfurt/ New York: Campus.
- Bullinger, Dieter (1982): Probleme und Ansätze grenzüberschreitender Raumkoordinierung, dargestellt an den Beispielen Bodensee, Hoch- und Oberrhein. In: Mitteilungen des Österreichischen Instituts für Raumplanung Heft Nr. 3-6, S. 105- 115.
- Cabinet Ten (1991): Alsace 2005. Première Synthèse. Strasbourg: Région Alsace, Direction Générale des Services.
- Cabinet Ten (1991b): Alsace 2005. Rapports des Ateliers de prospective. Contexte international, économie et techniques, modes de vie, environnement, institutions, espaces et territoires. Strasbourg: Région Alsace, Direction Générale des Services.
- Chisholm, Donald (1989): Coordination without Hierarchy. Informal Structures in Multiorganizational Systems. Berkeley: University of California Press.
- Christoffel, Johann (1993): Strukturwandel in der Nordwestschweiz 1985-1991. Analyse der Betriebszählungsergebnisse 1991. In: Regio Basiliensis (Hrsg.): Regio Wirtschaftsstudie Nordwestschweiz XIV. Basel, S. 119-143. (= Schriften der Regio 7.14)

- Cohendet, Patrick (1992): Deux scenarios pour le Rhin Superieur. In: Regierungspräsidium Karlsruhe (Hrsg.): 4.Dreiländerkongreß. Wirtschaftsraum Oberrhein - ein Modell in Europa. Karlsruhe, S. 238-250.
- Ditfurth, Jutta/ Glaser, Rose (Hrsg.) (1987): Die tägliche legale Verseuchung unserer Flüsse und wie wir uns dagegen wehren können. Ein Handbuch mit Aktionsteil. Hamburg: Rasch und Röhrling.
- DRAE d'Alsace, Délégation rég. à l'architecture et à l'environnement (1991): Plan de référence Alsace 2005, Contribution de la DRAE d'Alsace. Synthèse du diagnostic de l'état de l'environnement et proposition de scénarios pour la réflexion Alsace 2005. Strasbourg.
- DRIRE, Direction rég. de l'ind. de la rech. et de l'envir. d'Alsace (1991): L'industrie alsacienne. Strasbourg: Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnm.
- Freiburg Wirtschaft und Touristik (Hg.) (1991): Freiburg Report 1992. Das Magazin der Wirtschaftsregion. o.O.
- Hauschild, Richard (1993): Cohérence transfrontalière. Partie I: Echange d'informations pour la protection des milieux naturels dans la plaine rhénane. Freiburg: Büro für Natur- und Umweltschutz.
- Hey, Christian/ Betz, Petra (1994): Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Umweltschutz. Das Beispiel Oberrheinregion. Freiburg: EURES-Institut für regionale Studien in Europa KG. (= EURES discussion paper dp-33. ISSN 0938-1805)
- Hey, Christian/ Brendle, Uwe (1994): Umweltverbände und EG. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- IHK, Industrie- und Handelskammer Südlicher Oberrhein (1993): Jahresbericht '92. Freiburg.
- INSEE, Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (Direction Régionale d'Alsace)/ Statistisches Amt des Kantons Basel Stadt/ Regio Wirtschaftsstudie Nordwestschweiz/ Statistisches Landesamt Baden-Württemberg/ Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz/ Statistisches Amt des Kantons Basel- Landschaft (Hg) (1993): Wirtschaft und Gesellschaft am Oberrhein. Die Nordwestschweiz, das Elsaß, die Südpfalz und Baden: eine Region auf dem Weg nach Europa. Straßburg/ Basel/ Liestal/ Stuttgart/ Bad Ems.
- Jänicke, Martin (1990): Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik im internationalen Vergleich. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht Heft Nr. 3, S. 213-232.
- Jänicke, Martin (1993): Ökologische und politische Modernisierung in entwickelten Industriegesellschaften. In: Prittwitz, Volker von (Hrsg.): Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß. Opladen: Leske + Budrich. S. 15-30.
- Kistenmacher, Hans/ Maier, Wolfgang (1992): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Raumplanung am Oberrhein zwischen Baden- Württemberg, Rheinland-Pfalz, Elsaß sowie Basel-Stadt und - Landschaft. In: ARL (Hrsg.): Grenzüberschreitende Raumplanung. Hannover, S. 122-137.
- Knoepfel, Peter/ Weidner, Helmut (1985): Luftreinhaltepolitik (stationäre Quellen) im internationalen Vergleich. Berlin: Rainer Bohn Verlag, Edition Sigma.

- Lang, Winfried (1989): Die normative Qualität grenzüberschreitender Regionen. Zum Begriff der "soft institution". In: Archiv des Völkerrechts Heft Nr. 3, S. 253-285.
- Laufer, Rudolf (1979): Industrie und Energiewirtschaft im Land Baden 1945 - 1952. München.
- Leggewie, Claus (1985): Propheten ohne Macht. Die neuen sozialen Bewegungen in Frankreich zwischen Resignation und Fremdbestimmung. In: Brand 1985, S. 83-139.
- Leubuscher, Susan/ Hager, Wolfgang (1994): Preconditions for successful cross-border cooperation on environmental issues. European experiences. Freiburg: EURES-Institut für regionale Studien in Europa KG. (= EURES discussion paper dp-38. ISSN 0938- 1805)
- Marandon, Jean-Claude (1977): Ausländische Industrieansiedlungen in Grenzgebieten. In: Berichte zur deutschen Landeskunde, Bd. 51, S. 173-203.
- Michna, Rudolf: (1983): Ortenau. Stuttgart. (Borchardt: Geographische Landeskunde von Baden-Württemberg, Stuttgart 1983, S. 109-114)
- Mohr, Bernhard (1992): Wirtschaftsgeographie Südbadens. In: Schweickert, Alexander (Hrsg.): Südbaden. Stuttgart: Kohlhammer. (Landeszentrale für politische Bildung)
- Mohr, Bernhard/ Wegner, Martina (1992): Grenzgänger. unveröffentlichtes Referat, gehalten auf dem Wirtschaftskongreß Karlsruhe 1992: Gruppe 3; Untergruppe "Grenzgänger": Teilaspekt "Lohnvergleich". In: . o.O.
- Moll (1992): Stand und Probleme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Raum Saarland/ Lothringen/ Luxemburg/ Westliches Rheinland-Pfalz. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grenzübergreifende Raumplanung. Erfahrungen und Perspektiven der Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten Deutschlands, Forschungs- und Sitzungsberichte 188. Hannover: Verlag der ARL. S. 101-121.
- Mossmann, Walter (1975): Die Bevölkerung ist hellwach!. Erfahrungen aus dem Kampf der badisch-elsässischen Bevölkerung gegen ein Atomkraftwerk in Wyhl und ein Bleichemiewerk in Marckolsheim. In: Enzensberger, Hans Magnus u.a. (Hrsg.): Kursbuch. Schwerpunktthema Provinz, Band 39. Berlin: Kursbuch Verlag. S. 129-154.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (1992): Europäische Integration und deutscher Föderalismus. In: PVS, Sonderheft 23, 1992, S. 160- 182.
- Oberrhein-Konferenz, Arbeitsgruppe Umwelt (Deutsch-Französisch- Schweizerische Regierungskommission) (1991): Bericht über Immissionsmessungen 1983-89. o.O.
- Oberrhein-Konferenz, Arbeitsgruppe Umwelt (Deutsch-Französisch- Schweizerische Regierungskommission) (1991): Bericht über Immissionsmessungen 1990-1991. o.O.
- OECD (1992): Public management: OECD country profiles. Paris: OECD.
- Pätzold, R. (1987): Die Tätigkeit der dreiseitigen Regierungskommission zwischen Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz. In: Ercmann, S. (Hrsg.): Transatlantisches Kolloquium über: Nachbarschaftliche Beziehungen - Europäische und nordamerikanische Perspektiven. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag. S. 115-132. (= Schweizer Studien zum internationalen Recht, Bd. 49)

- Pötsch, Peter (1994): Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Umweltschutz. Das Beispiel ÖPNV in der Oberrheinregion. Freiburg: EURES-Institut für regionale Studien in Europa KG. (= EURES discussion paper dp-35. ISSN 0938-1805)
- Prittitz, Volker von (1984): Umweltaußenpolitik. Grenzüberschreitende Luftverschmutzung in Europa. Frankfurt: Campus.
- Prittitz, Volker von (1990): Das Katastrophenparadox. Elemente einer Theorie der Umweltpolitik. Opladen: Leske und Budrich.
- Prittitz, Volker von (1993): Katastrophenparadox und Handlungskapazität. Theoretische Orientierungen der Politikanalyse. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 328-355.
- Rauschmayer, Felix (1992): Das Elsaß. Verwaltung, Wirtschaftsstruktur, grenzüberschreitende Beziehungen. Freiburg: EURES. (Manuskript)
- Rauschmayer, Felix (1993): Das Elsaß. Verwaltung, Wirtschaft, Umweltschutz und grenzüberschreitende Beziehungen aus deutscher Sicht. Freiburg: EURES-Institut für regionale Studien in Europa. (= EURES discussion paper dp-22. ISSN 0938-1805)
- Regierungspräsidium Freiburg (1988): Verkehr am Oberrhein - Berichte, Thesen, Projekte. 1-Drei-Länder-Kongress 22./ 23.09.1988 Kehl am Rhein. Freiburg.
- Regierungspräsidium Freiburg (1990): Materialien zum Drei- Länder-Kongreß "Umwelt", Arbeitsgruppe "Grenzüberschreitende Information über Umweltschutzmaßnahmen. Freiburg.
- Regierungspräsidium Karlsruhe (1992): Kongreßbericht des 4.Drei- Länder-Kongresses Wirtschaftsraum Oberrhein - ein Modell in Europa. 3./ 4.Dezember 1992. Karlsruhe.
- Regio Basiliensis (Hrsg.) (1992a): Regio Wirtschaftsstudie Nordwestschweiz XIII. Basel: Helbing & Lichtenhahn. (= Schriften der Regio 7.13)
- Regio Basiliensis (1993a): Jahresbericht 1992. In: Regioinform Heft Nr. 1/ 93.
- Regio Basiliensis (Hrsg.) (1993b): Regio Wirtschaftsstudie Nordwestschweiz XIV. Basel. (= Schriften der Regio 7.14)
- Regio Basiliensis (1994a): Jahresbericht 1993. Basel. (= Regioinform, Informationsbulletin der Regio Basiliensis 1/ 94)
- Région Alsace - Direction Générale des services (1991): Alsace 2005 - Première Synthèse. Strasbourg.
- Région Alsace - Direction Générale des services (1991): Alsace 2005 - Rapports des Ateliers de prospective. Strasbourg.
- Regionalverband Hochrhein-Bodensee (1980): Regionalplan 1980. Waldshut-Tiengen.
- Regionalverband Hochrhein-Bodensee (1989): Regionale Energie- und Umweltanalyse für die Region Hochrhein-Bodensee - Endbericht. Stuttgart.
- Rehbinder, E. (1987): Die Bundesrepublik Deutschland und ihre Nachbarn. In: Ercmann, S. (Hrsg.): Transatlantisches Kolloquium über: Nachbarschaftliche Beziehungen - Europäische und nordamerikanische Perspektiven. Schweizer Studien zum internationalen Recht, Band 49. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag. S. 137-154.

- Rolke, Lothar (1987): Protestbewegungen in der Bundesrepublik. Eine analytische Sozialgeschichte des politischen Widerspruchs. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Rucht, Dieter (1989): Environmental Movement Organizations in West Germany and France. In: International Social Movement Research, Vol. 2, 1989, pp. 61-94.
- RVSO, Regionalverband Südlicher Oberrhein (Hrsg.) (1986): Wirtschaft und Arbeitsmarkt. Freiburg. (Veröffentlichungen des Regionalverbands Südlicher Oberrhein Nr. 13)
- Scherer, Roland/ Blatter, Joachim (1994): Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Umweltschutz. Erklärungen und Empfehlungen. Freiburg: EURES-Institut für regionale Studien in Europa. (= EURES discussion paper dp-44. ISSN 0938- 1805)
- Scherer, Roland/ Blatter, Joachim/ Hey, Christian (1994): Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Umweltpolitik. Historische, theoretische und analytische Ausgangspunkte. Freiburg: EURES-Institut für regionale Studien in Europa. (= EURES discussion paper dp-32. ISBN 0938-1805)
- Scherer, Roland/ Müller, Heinz (1994): Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Umweltschutz. Das Beispiel Bodenseeregion. Freiburg i.Br.: EURES-Institut für regionale Studien in Europa. (= EURES discussion paper dp-34, ISSN 0938-1805)
- Schmidt, Manfred G. (1993): Theorien in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS- Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 371-393.
- Schneider, Hans Konrad (1986): Transfrontier co-operation in different types of organisation. In: Europarat (Hrsg.): Decision- making and problems of practical transfrontier co-operation in different types of organisations. Straßburg, S. 1-8.
- Schnell, Klaus-Dieter (1994): Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Umweltschutz. Das Beispiel ÖPNV in der Bodenseeregion. Freiburg: EURES-Institut für regionale Studien in Europa KG. (= EURES discussion paper dp- 36. ISSN 0938-1805)
- Schreiber, Helmut (1990a): Abläufe, Grundsätze und Handlungskriterien der Umweltpolitik in Großbritannien und Frankreich. Band 1: Fallstudie Großbritannien. Bonn: Institut für Europäische Umweltpolitik. (F & E - Vorhaben des Umweltbundesamtes)
- Schweickert, Alexander (Hrsg.) (1992): Südbaden. Stuttgart: Kohlhammer. (Landeszentrale für politische Bildung)
- Schweizerischer Bundesrat (1990): Botschaft über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit- Beschluss) vom 23. Mai 1990. Bern.
- Seiberle, Eberhard (1991): Die badisch-elsässische Widerstandsbewegung gegen KKW's und das Bleichemiewerk Marckolsheim. o.O.
- Stadelbauer, Jörg (1989): Zur geographischen Erfassung und Klassifikation von Umweltproblemen im Süden des oberrheinischen Tieflandes. In: Regio Basiliensis, März 1989, S. 161-178.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (1989e): Gemeindestatistik 1989. Stuttgart. (= Statistik von Baden- Württemberg, Band 400, Heft 3)

- Strübel, Michael (1992): Nationale Interessen und europäische Politikformulierung in der Umweltpolitik. In: Politische Vierteljahresschrift Heft Nr. Sonderheft 23, S. 274-291.
- Stürmer, Hans Dieter (1987): Ein Fluß als Sondermülldeponie. o.O. (Ditfurth 1987, S. 70 - 77)
- Teufel, Erwin (1992): Schlußansprache. In: Regierungspräsidium Karlsruhe (Hrsg.): 4. Dreiländerkongreß. Wirtschaftsraum Oberrhein - ein Modell in Europa. Karlsruhe, S. 252-264.
- Verhagen, Herman (1987): Umweltbewegung und die Misere der EG-Umweltpolitik. In: Öko-Mitteilungen 4/ 87, S. 25-27.
- Wackermann, Gabriel (1987): Les nouveaux enjeux de l'espace Alsacien. In: L'information géographique, No. 51, S. 89-102.
- Wackermann, Gabriel (1988a): Problématique de l'aménagement du territoire dans l'espace multinational du Rhin Supérieur jusqu'en 1983. Mulhouse.
- Wackermann, Gabriel (1988b): Grenzüberschreitende Raumordnung - das Beispiel Elsaß. Bayreuth. (Probleme der Regionalstruktur Frankreichs, Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung, Heft 70)
- Wardeck, Barbara (1986): Ziele und Konsequenzen der industriellen Dezentralisierung in Ostfrankreich. Heidelberg.
- Weidner, Helmut (1990): Entwicklungstendenzen der EG- Umweltpolitik. Bilanz und Prognose aus politikwissenschaftlicher Sicht. In: Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landesplanung NRW (Hrsg.): EG-Binnenmarkt: Eine Herausforderung für den Umweltschutz. Düsseldorf.
- Wirtschaft und Standort (1988): Grenzüberschreitende Wirtschaftsregion Oberrhein-Hochrhein. o.O.
- Wöhrling, J.-M. (1987): Frankreich und seine Nachbarn. In: Ercmann, S. (Hrsg.): Transatlantisches Kolloquium über: Nachbarschaftliche Beziehungen - Europäische und nordamerikanische Perspektiven. Schweizer Studien zum internationalen Recht, Band 49. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag. S. 155-168.

Weiterhin verwendete Zeitungen und Zeitschriften:

Badische Zeitung (BZ)
 Dreiland-Zeitung (Beilage der Basler Zeitung)
 Basler Zeitung
 Dernières Nouvelles d'Alsace
 Décision Environnement
 L'Alsace
 Regioinform der Regio Basiliensis
 Wirtschaft im Südwesten (WiS)

6 Liste der Interviewpartner

Herr Giencke: Regionalverband Südlicher Oberrhein
Heller, Peter: Umweltbürgermeister Stadt Freiburg
Hoffmann-Bohner, K.-H.: Regionalverband Hochrhein-Bodensee
Kistler, Petra: Badische Zeitung
Herr Locquenghien: Umweltministerium Baden-Württemberg, Luftreinhaltung
Mayer, Axel: Geschäftsführer BUND-Regionalverband Südlicher Oberrhein
Michel, Jean-Marc: DIREN
Dr. Pätzold, Umweltministerium Baden-Württemberg, Referat grenzüberschreitende
Zusammenarbeit
Reinelt, Peter: Umweltministerium Baden-Württemberg
Herr Schempp: Staatsministerium Baden-Württemberg
Schrade, André: Koordinationstelle für Umweltschutz Basel-Stadt
Schwendemann, Franz: Regionalverband Hochrhein-Bodensee
Travella, Rico: Regio Basiliensis
Uhrig, Chantal: Alsace Nature
Vigneron, Alain: SGARE, Präsident der AG Umwelt der Oberrheinkonferenz
von Droste, W.: Regierungspräsidium Freiburg, Referat grenzüberschreitende
Zusammenarbeit